

Eunomia. Rivista semestrale del Corso di Laurea in Scienze Politiche e delle
Relazioni Internazionali
Eunomia II n.s. (2013), n. 2, 137-190
e-ISSN 2280-8949
DOI 10.1285/i22808949a2n2p137
<http://siba-esu.unisalento.it>, © 2013 Università del Salento

Elisabetta Giordano

La presidenza Johnson e il trattato di non-proliferazione nucleare

Abstract: *The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) was opened for signature on July 1st, 1968, after a long, difficult and complex process of negotiation, in which important events in the history of the Cold War were involved. The NPT entered into force on March 1970. At that time, there were only five nuclear-weapon States (the United States, the Soviet Union, the United Kingdom, France and China). One aim of the Treaty was to prevent any increase in the number of nuclear-armed States, in order to avoid the risk of a nuclear conflict. Another goal was to foster peaceful uses of nuclear energy. For this reason, a safeguards system was established under the control of the International Atomic Energy Agency (IAEA). Defined by President Johnson as a “triumph of sanity and man’s will to survive”, today the Non-Proliferation Treaty is considered a milestone in the history of arms control and nuclear disarmament. This article examines the important role of President Johnson and his Administration during the process of negotiation and the impact of the MLF question and China’s detonation of a nuclear device (1964) on the NPT.*

Keywords: Johnson Presidency; Non-Proliferation Treaty; Arms Control.

1. L’avvento delle armi atomiche e lo sviluppo del concetto di non-proliferazione nucleare

«La nazione che darà inizio alla guerra distruggerà se stessa».¹ Il vicepresidente statunitense Richard Nixon così dichiarò durante una sua visita a Mosca, nell’estate del 1959, in pieno clima di guerra fredda. Le sue parole ricordavano molto gli ammonimenti di Karl

¹ R.M. NIXON, *I Discorsi di Mosca*, Washington, D.C., United States Information Service, 1959, p. 14.

von Clausewitz riguardo ai pericoli di una guerra totale; il famoso stratega prussiano, infatti, pur considerando la guerra come la continuazione della politica con altri mezzi, riteneva che «gli Stati che facevano ricorso a una violenza illimitata potevano essere poi distrutti da quella stessa violenza»,² motivo per cui poteva essere giustificato solo un uso limitato della forza, al fine di garantire la propria sopravvivenza e quella del proprio popolo. Alcuni secoli dopo, le previsioni e i timori di Clausewitz si sarebbero dimostrati estremamente attuali, ben adattandosi alla drammaticità di un'epoca, nella quale le scoperte scientifiche sulla fissione dell'atomo avevano generato un potenziale bellico talmente distruttivo da mettere a rischio, in un eventuale conflitto, il destino dell'intera umanità.³

L'impiego dell'atomica, indubbiamente, non sollevava solo questioni di carattere politico, militare e strategico (tra le quali, ad esempio, capire che uso fosse possibile fare di armamenti così distruttivi), ma anche questioni morali ed etiche.⁴ Non a caso, la

² Cit. in J.L. GADDIS, *La guerra fredda. Cinquant'anni di paura e speranza*, Milano, Mondadori, 2005, p. 59.

³ Una risoluzione ONU, del 1961, dichiarava: «L'uso delle armi atomiche e termonucleari va persino oltre lo scopo stesso della guerra e causa sofferenza indiscriminata e distruzione per l'umanità e la civiltà e, per questo, esso è contrario alle norme del diritto internazionale e alle leggi dell'umanità». 16 U.N. GAOR 1063, A/RES/1653(XVI), Nov. 24, 1961, in www.un.org. Lo stesso Stalin affermò: «Le armi atomiche non potranno essere usate senza provocare la fine del mondo». Cit. in GADDIS, *La guerra fredda*, cit., p. 66.

⁴ Robert Dahl, a tal proposito, afferma: «Le decisioni che riguardano le forze nucleari non sono semplicemente strumentali: esse implicano anche scelte morali, alcune delle quali straordinariamente difficili e sconcertanti». R. DAHL, *Democrazia o Tecnorazia? Il controllo delle armi nucleari*, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 60. In tal senso, possiamo dire che, proprio le scelte legate all'impiego delle armi atomiche, con i loro importanti interrogativi, forse inaugurarono quella che è stata la riflessione sulla necessità della «delineazione di un'etica globale per la civiltà tecnologica». H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, Einaudi, 2002, p. XVI. Tale etica, che si dovrebbe basare su di un "principio

prima risoluzione in assoluto emanata dalle Nazioni Unite riguardò proprio l'insediamento di una commissione che si occupasse dei problemi attinenti la scoperta di questo nuovo tipo di energia.⁵ Nacque, così, un dibattito intorno alla questione atomica, che fu alimentato *in primis* dal mondo scientifico:⁶ alcuni scienziati atomici, infatti, ritenevano di avere una responsabilità ben precisa nei confronti dell'opinione pubblica, che doveva essere resa partecipe dei rischi che il mondo correva in virtù dell'atomica e sempre più sensibilizzata su questa tematica.⁷ Essi, inoltre, sin dall'inizio della corsa al nucleare, intuirono le implicazioni

collettivo di responsabilità", oggi cerca di dare risposte a molti quesiti che abbracciano i vari settori della scienza e di tutelare il rispetto per la vita.

⁵ Tale commissione, nota come AEC (*Atomic Energy Commission*), sarebbe stata composta dai rappresentanti degli Stati facenti parte del consiglio di Sicurezza dell'ONU, più il Canada, e avrebbe dovuto fare specifiche proposte, in merito: «(a) all'estensione fra tutte le nazioni dello scambio di informazioni scientifiche per risultati pacifici; (b) al controllo dell'energia atomica nella misura necessaria ad assicurare il suo utilizzo solo per scopi pacifici; (c) all'eliminazione dagli armamenti nazionali delle armi atomiche e di tutte le altre armi principali capaci di provocare una distruzione di massa; (d) a salvaguardie effettive tramite ispezioni e altri mezzi al fine di proteggere gli Stati aderenti rispetto ai rischi di violazioni ed elusioni». I UN. GAOR 17, A/RES/1(I), Jan. 24, 1946, in www.un.org.

⁶ Afferma Paul Kennedy: «Abbiamo le prove che molti degli scienziati che lavorarono alla *bomba A* fossero perfettamente consci di stare per giungere a una svolta nella storia delle guerre, degli armamenti e della capacità di distruzione dell'uomo; il successo dell'esperimento di Alamogordo, il 16 luglio 1945, confermò agli osservatori che "era stato creato qualcosa di grande e di nuovo che si sarebbe dimostrato immensamente più importante della scoperta dell'elettricità o di ogni altra grande scoperta che ha condizionato la nostra esistenza"». P. KENNEDY, *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Milano, Garzanti, 1999, pp. 507-508. Sulle posizioni assunte da molti scienziati in merito alla questione del nucleare, cfr. M. GRODZINS - E. RABINOVITCH, *L'età atomica: gli scienziati di fronte ai problemi politici nazionali e internazionali*, Milano, Il Saggiatore, 1968.

⁷ Proprio a tale scopo, nel dicembre 1945, vi fu la pubblicazione del «Bulletin of the Atomic Scientists», che aveva tra le sue finalità quella «di dare agli scienziati la consapevolezza delle nuove relazioni tra il loro mondo scientifico e il ruolo della politica nazionale e internazionale, mentre un altro scopo consisteva nel far comprendere al pubblico le conseguenze per l'umanità dell'energia nucleare e delle sue applicazioni belliche». *Ibid.*, p. 11.

potenzialmente devastanti del connubio fra l'energia atomica (con le sue applicazioni belliche) e gli usi politici, strategici e militari di tali applicazioni. Come sostiene, appunto, Ennio Di Nolfo:

«Tutti i protagonisti politici e molti fra quelli scientifici del grande progetto atomico (il progetto *Manhattan*, come poi venne chiamato) si resero conto anche della portata politica di ciò che essi stavano facendo, non solo in relazione alla guerra in corso ma anche per il futuro. Gli storici ufficiali dell'AEC hanno scritto: "Sia Roosevelt sia Churchill sapevano che il fondamento della loro diplomazia consisteva in una innovazione tecnologica così rivoluzionaria, che la sua importanza trascendeva persino il compito sanguinoso di portare la guerra sul territorio nazista". Essi sapevano, in altri termini, che l'arma atomica avrebbe modificato la natura della guerra e perciò la natura delle relazioni internazionali. Nel momento stesso in cui nasceva, dunque, la questione atomica poneva problemi tecnologici, problemi militari e problemi politici».⁸

Fu proprio da questo connubio, inoltre, che derivò quel ripensamento globale dei rapporti di forza fra le nazioni che caratterizzò la seconda metà del '900. A tal proposito, sempre Di Nolfo ha descritto il XX secolo come un secolo nel quale «dagli imperi militari si passava agli imperi tecnologici»,⁹ definizione che sottolineava proprio l'importanza sempre maggiore assunto dal progresso tecnologico nel decidere le sorti degli equilibri mondiali e che dimostrava come gli imperi tradizionali, «costruiti sulla base di rapporti di forza prevalentemente militari o economici»,¹⁰ quali quelli della vecchia Europa, fossero destinati a tramontare e a

⁸ E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Dal 1918 ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 569.

⁹ E. DI NOLFO, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici: la politica internazionale nel XX secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. VII.

¹⁰ *Ibid.*

lasciare irrimediabilmente il posto ad imperi le cui sorti sarebbero state determinate principalmente dalla supremazia tecnologica, oltre che economica e, in seguito, finanziaria. Alla luce di tutto questo, è importante sottolineare che l'avvento delle armi nucleari, di fatto, generò due tendenze opposte. La prima di esse riguardò la corsa sfrenata agli armamenti nucleari per raggiungere il monopolio atomico.¹¹

In principio, essa coinvolse gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Entrambe le superpotenze, infatti, per usare un'espressione di Oppenheimer, come "due scorpioni in una bottiglia" iniziarono a contendersi il primato nucleare, tanto che

«la "diplomazia atomica", che velleitariamente era stata discussa per qualche mese dopo Hiroshima, divent[ò], un decennio dopo, il passaggio obbligato delle relazioni bipolari».¹²

¹¹ La competizione nucleare, inoltre, ben presto si avvale della tecnologia missilistica, che assunse un ruolo di primo piano, aumentando di gran lunga i rischi connessi ad essa. I missili che trasportavano testate nucleari, infatti, erano «in grado di portare, nel volgere di pochi minuti, la distruzione nucleare e la contaminazione radioattiva in ogni punto del globo, rendendo praticamente impossibile l'evacuazione organizzata delle città e inutile la funzione dei rifugi sotterranei [...]». GRODZINS - RABINOVICH, *L'età atomica*, cit., p. 12. Pensiamo, ad esempio, ai missili americani *Polaris*, lanciati dai sottomarini, e agli SLBM (missili balistici lanciati da sommergibili); vi erano, poi, i missili a corto e medio raggio (IRBM), che potevano raggiungere il nemico dalle basi sparse attorno al proprio territorio (ne erano un esempio i discussi missili *Jupiter* e *Thor* e gli SS-3 e SS-4 sovietici). Gravi problemi, però, avrebbero creato soprattutto gli ICBM (i missili balistici intercontinentali), capaci di colpire a una grande distanza dal punto di lancio dei missili; mano a mano che i sovietici iniziarono ad impossessarsi di questa tecnologia, infatti, tali missili mutarono la sensazione di inviolabilità del territorio americano. Infine, in quella che è una lunga lista di arsenali potenzialmente devastanti, possiamo citare anche i MIRV (missili a testata multipla indipendenti), sviluppati su una tecnologia sulla quale lavorarono molto gli americani.

¹² DI NOLFO, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici*, cit., p. 276.

Con il passare del tempo, però, le nazioni che disponevano del nucleare, raggiunsero il numero di cinque e iniziarono a costituire un pericolo per il ruolo egemonico che gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica esercitavano nelle rispettive zone di influenza (anche grazie al possesso dello spaventoso arsenale nucleare che il progresso tecnologico aveva messo loro a disposizione), nonché per la stabilità internazionale. Un maggior numero di contendenti nell'arena atomica, infine, era anche il sintomo di una tendenza (quella del passaggio al nucleare per scopi bellici) che, laddove non vi si fosse posto un freno, si sarebbe potuta estendere come un contagio alle varie aree del mondo.¹³ Se questa previsione non si avverò, fu anche grazie alla firma di una serie di documenti, che ebbero come conseguenza quella di frenare la corsa agli armamenti e di evitare che gli Stati nucleari aumentassero di numero.

La seconda tendenza che si generò contestualmente all'avvento del nucleare fu quella dei tentativi volti al controllo degli armamenti e alla non-proliferazione del numero delle nazioni in grado di padroneggiare la tecnologia nucleare (comunemente definita "proliferazione orizzontale"). Sostiene Mason Willrich:

¹³ Affermava, in merito, il presidente Kennedy, nel marzo 1963: «Io vedo la possibilità nel 1970 di un presidente degli Stati Uniti che debba fronteggiare un mondo nel quale 15 o 20 o 25 nazioni potrebbero possedere queste armi [nucleari]. Io considero ciò come il maggior pericolo e rischio possibile». Cit. in E.B. FIRMAGE, *The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, in «The American Journal of International Law», LXIII, 4, October 1969, p. 711.

La presidenza Johnson e il trattato di non-proliferazione nucleare

«Sin dall'alba dell'era nucleare, il problema della proliferazione delle armi nucleari si pose di fronte alle nazioni del mondo»;¹⁴

già un anno dopo Hiroshima e Nagasaki, infatti, Washington propose alle Nazioni Unite un piano per il controllo internazionale dell'energia atomica (noto come "piano Baruch"). Il "piano Baruch" avrebbe potuto avere conseguenze importantissime per il mantenimento della pace; esso, infatti, prevedeva di assegnare a un'autorità internazionale, l'*Atomic Development Authority*, sotto la giurisdizione del consiglio di Sicurezza dell'ONU, il monopolio in materia di energia atomica.¹⁵ L'opposizione sovietica e l'acquisizione della bomba atomica da parte di Mosca, però, resero il piano inattuabile e così la questione del controllo internazionale dell'energia nucleare fu accantonato.

La corsa all'acquisizione degli armamenti nucleari registrò uno dei suoi momenti salienti con il lancio dello *Sputnik*, nel 1957. Tale evento, che proiettò la competizione fra le due superpotenze anche nello spazio, ebbe un effetto dirompente nell'opinione pubblica

¹⁴ M. WILLRICH, *The Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Nuclear Technology Confronts World Politics*, in «The Yale Law Journal», LXXVII, 8, July 1968, p. 1447.

¹⁵ Tale autorità avrebbe dovuto monitorare tutte le attività potenzialmente pericolose per la sicurezza mondiale e promuovere quelle volte a fare un uso benefico dell'energia; all'*Atomic Development Authority*, inoltre, con il tempo, sarebbero state cedute, da parte degli Stati Uniti, tutte le conoscenze sulla tecnologia atomica statunitense, le materie prime, gli impianti di produzione, le scorte di materiale fissile e le loro restanti bombe atomiche. In questo piano, però, i sovietici videro da parte degli americani più un tentativo di porre un freno ai progressi che essi stavano compiendo in ambito nucleare, che non un sincero desiderio di pace, e, quindi, vi si opposero fermamente.

americana;¹⁶ da quel momento, infatti, gli Stati Uniti si spinsero sempre più verso una rincorsa estenuante per ridurre quello che sentivano essere il *gap* che li separava da Mosca, sebbene tale *missile gap* si sarebbe rivelato in seguito solo un mito, e ciò apparve chiaramente dalle incursioni in territorio sovietico degli aerei-spia americani U-2. Gli americani, inoltre, su decisione del consiglio atlantico, proposero la dislocazione di missili *Thor* e *Jupiter*, i quali furono poi collocati in Italia, Gran Bretagna e Turchia. Fu proprio in questo contesto, che il ministro sovietico Bulganin propose una conferenza per il disarmo e che, per la prima volta, fu preso in considerazione un nuovo metodo volto ad impedire la proliferazione delle armi nucleari: la creazione di una *nuclear free zone*.¹⁷ Solo negli anni '60, però, grazie al presidente John Kennedy, fermo sostenitore dell'*arms control*, e complice una crisi internazionale, quella dei missili di Cuba, la tematica del controllo degli armamenti ritornò prepotentemente in primo piano. Come afferma John Simpson, infatti, fu a partire dal 1960 che

¹⁶ Secondo Di Nolfo, dopo il lancio dello *Sputnik*, negli Stati Uniti si formò uno stato d'animo pessimistico, dal quale «si svilupparono diverse linee di condotta: la prima consisteva nell'attivare la rincorsa e il sorpasso dei sovietici proprio nel campo dove essi per la prima volta avevano mostrato di saper battere gli americani; la seconda consisteva nel completare e perfezionare l'arsenale atomico; la terza nell'avviare o, meglio, nel riprendere il dialogo con i sovietici per saggiare la loro disponibilità a raggiungere in primo luogo un accordo per la messa al bando degli esperimenti nucleari e poi per la riduzione degli armamenti strategici». DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 1015.

¹⁷ Tale proposta, che riguardava il disarmo di una zona dell'Europa centrale comprendente la Polonia, la Cecoslovacchia e le due Germanie, fu avanzata dal ministro degli Esteri polacco Rapacki, ma non fu mai realizzata. Essa, comunque, condusse alla creazione, nel 1959, della prima area denuclearizzata al mondo, quella dell'Antartico. L'*Antartic Treaty*, del 1959, infatti, proibì l'utilizzo di ogni tipo di arma nel territorio e fu firmato da diversi Stati, fra i quali figuravano l'Unione Sovietica, gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Francia e il Giappone.

«incominciò a svilupparsi l'idea che la proliferazione poteva essere prevenuta attraverso degli accordi politici [...]».¹⁸

Se la questione della non-proliferazione, infatti, era stata ben presente sin dall'inizio dell'era nucleare, l'elaborazione vera e propria del concetto di *non-proliferation* e l'idea che servissero dei precisi accordi internazionali per contenere questo fenomeno, furono successive. In tal senso, fondamentale fu l'*Irish Resolution*, del 4 dicembre 1961, adottata dall'assemblea generale dell'ONU;¹⁹ la risoluzione richiamava gli Stati nucleari a concludere al più presto un accordo internazionale, al fine di porre un freno alla disseminazione delle armi nucleari e delle informazioni utili a costruirle, e, al tempo stesso, invitava quegli Stati che non possedevano ancora tali armi ad astenersi dall'acquisirle. Tornando alla crisi dei missili di Cuba, invece, quanto accadde in quei concitati tredici giorni fece emergere «come mai prima la precaria natura del *balance* nucleare tra le superpotenze»²⁰ e rappresentò, quindi, un monito importante per le nazioni di tutto il mondo, che presero coscienza di quanto la corsa incontrollata agli armamenti nucleari stesse diventando una politica suicida.

Da quel momento, infatti, aumentò la consapevolezza che si doveva giungere, in tempi brevi, a un *arms control* e, per quanto

¹⁸ J. SIMPSON, *Nuclear Non-Proliferation in the Post-Cold War Era*, in «International Affairs», LXX, 1, January 1994, p. 22.

¹⁹ Cfr. 16 UN GAOR 1070, A/RES/1665(XVI), Dec. 4, 1961, in www.un.org.

²⁰ J. DUMBRELL, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 14.

riguardava gli Stati Uniti, a una ripresa del dialogo diretto con Mosca (da qui l'installazione, nel 1963, del famoso "telefono rosso", che collegava il Cremlino e la Casa Bianca). Fu in un clima,

«basato sulla filosofia che anche con avversari irriducibili si potessero trovare aree rispetto alle quali fosse mutuamente conveniente negoziare [...]»,²¹

che, quindi, si gettarono le basi di una serie di accordi, che non solo inaugurarono una nuova fase delle relazioni fra Est e Ovest, ma rappresentarono anche una conquista di grande valore sul cammino della pace. Fra questi accordi figuravano il *Limited Test Ban Treaty* del 1963,²² il trattato di Tlatelolco, del 1967 (che proibiva l'utilizzo delle armi atomiche nell'America Latina), l'*Outer Space Treaty*, dello stesso anno, il *Nuclear Non-Proliferation Treaty* (TNP), del 1968, e gli accordi SALT e START successivi. Tali trattati, al di là delle circostanze storiche e delle politiche contingenti che portarono alla loro firma, si basarono tutti su di una certezza fondamentale: quella che nessuno sarebbe potuto sopravvivere ad una guerra nucleare. Lo scopo di questo articolo è quello di prendere in esame il trattato sulla non-proliferazione nucleare, del 1968, e, attraverso l'analisi del suo lungo e complesso processo di approvazione, di analizzare una presidenza, quella di Johnson, che spesso è guardata con pregiudizio ed è ricordata unicamente per le riforme sociali legate alla *Great Society* o per l'intervento americano in Vietnam, e

²¹ DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 1018.

²² Sull'argomento, cfr. M. GALA, *Il paradosso nucleare. Il Limited Test Ban Treaty come primo passo verso la distensione*, Firenze, Polistampa, 2002.

non per la complessità delle altre sfide, soprattutto di carattere internazionale, che dovette affrontare.

2. La presidenza Johnson, la détente e il problema del controllo degli armamenti nucleari

Dopo l'assassinio di Kennedy, Lyndon Baines Johnson divenne il nuovo presidente degli Stati Uniti; secondo l'opinione di Robert Dallek, egli «affrontò la più difficile transizione da quando Harry Truman era succeduto al leggendario Franklin Roosevelt».²³ Johnson, infatti, non solo ebbe l'arduo compito di prendere il posto di uno dei più amati e carismatici Presidenti americani, ma si trovò anche a guidare la sua nazione in una fase di profondo cambiamento a livello internazionale, nella quale

«diverse guerre e crisi regionali, l'ascesa economica del Giappone [...] la sfida di Pechino a Mosca per il ruolo-guida del comunismo internazionale; i problemi di

²³ R. DALLEK, *Lyndon B. Johnson: Portrait of a President*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 145. Lo stesso Johnson, nella sua autobiografia, descrisse le difficoltà cui andò incontro quando salì alla presidenza; egli scriveva: «Ogni presidente deve stabilire con i vari settori del paese ciò che io chiamo “il diritto di governare”. Il solo essere eletto per il compito non gli garantisce quel diritto. Ogni presidente deve ispirare la fiducia nel popolo. Ogni presidente deve diventare un *leader*, e per diventare un *leader* deve attrarre le persone che hanno voglia di seguirlo. Ogni presidente deve sviluppare un puntello morale al suo potere; o presto scopre di non avere potere affatto. Per me, ciò presentava speciali problemi. Nonostante più di tre decenni di pubblico servizio, io sapevo di essere un'incognita per molti dei miei connazionali e ancor di più per il mondo, quando assunsi l'incarico. Io soffrivo di un altro *handicap*, dal momento che assunsi la presidenza non attraverso la volontà collettiva delle persone, ma come conseguenza della tragedia. Non avevo alcun mandato da parte degli elettori». L.B. JOHNSON, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963-1969*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1971, p. 18.

Washington con i suoi alleati occidentali; la proliferazione delle armi nucleari»²⁴

rischiavano di compromettere quella che era la tradizionale posizione internazionale degli Stati Uniti nel mondo. Posto davanti a una sfida di tale complessità, il presidente Johnson scelse di mantenere una certa continuità con la precedente amministrazione; egli, in particolare,

«aveva reso esplicita la propria intenzione di portare avanti le politiche dell'amministrazione Kennedy nel campo del controllo degli armamenti e del disarmo e nella ricerca della pace».²⁵

Ciò, comunque, non impedì alla presidenza Johnson di essere «una “presidenza molto personale”»,²⁶ ispirata dalla forte, poliedrica e invasiva personalità di Johnson,²⁷ che, insieme a Nixon, è considerato una delle più interessanti e complesse figure

²⁴ DUMBRELL, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, cit., p. 26.

²⁵ Cit. in *Final Verbatim Record of the One Hundred and Fifty-Seventh Meeting*, January 21, 1964, Eighteen Nation Disarmament Conference Procès Verbale 157 (d'ora in poi, ENDC/Pv.), p. 9. Per assolvere tale compito, Johnson si avvale in gran parte dello staff del suo predecessore, e, in particolare, dei consiglieri di politica estera di Kennedy: il segretario di Stato, Dean Rusk, il segretario alla Difesa, Robert McNamara, e il consigliere per la Sicurezza nazionale, McGeorge Bundy.

²⁶ Cit. in DUMBRELL, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, cit., p. 5. Il riferimento è a un libro di H. SIDEY, *A Very Personal Presidency: Lyndon Johnson in the White House* (New York, Atheneum, 1968).

²⁷ A detta dei suoi collaboratori più stretti, Johnson aveva un forte carisma: egli dava a tutto ciò che faceva «un senso di movimento perpetuo». DUMBRELL, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, cit., p. 5. Riguardo alla personalità di Johnson, sempre secondo Dumbrell, essa includeva una serie di qualità contrastanti, quali «un'intensa fisicità, intelligenza, una forte ostinata ambizione, volgarità, preoccupazione per i poveri e gli esclusi - sopra ogni cosa, estrema complessità emozionale e personale». *Ibid.* Sul punto, cfr. D. KEARN, *Lyndon Johnson's Political Personality*, in «Political Science Quarterly», XCI, 3, Autumn 1976, pp. 385-409.

presidenziali della storia americana recente. Johnson, infatti, era un uomo intelligente, ambizioso e carismatico ma, allo stesso tempo, anche insicuro, vulnerabile e tormentato da un perenne senso d'inadeguatezza, che, nonostante egli avesse raggiunto i traguardi più alti che un politico potesse desiderare, lo portava spesso a sentirsi inadatto a svolgere il compito che gli era stato assegnato. Questo suo senso d'inadeguatezza si rifletté soprattutto nella gestione della *foreign policy*, alla quale egli preferiva di gran lunga le questioni di politica interna. «Gli stranieri non sono come la gente con la quale io sono abituato a trattare»,²⁸ pare avesse detto il presidente; questo fu anche il motivo per il quale Johnson si contornò di consiglieri, dei quali ascoltava spesso il parere in merito alle questioni di carattere internazionale.²⁹ Comunque, lo stesso Dean Rusk, riferendosi a Johnson, affermò:

«Sebbene lui a volte deprecasse la propria competenza negli affari esteri, era molto ben informato. Portò grande talento e una ricca esperienza nell'Ufficio Ovale».³⁰

²⁸ Cit. in H.W. BRANDS, ed., *The Foreign Policies of Lyndon Johnson: Beyond Vietnam*, Austin, TX, Texas A&M University Press, 1999, p. 7.

²⁹ I principali gabinetti di politica estera, durante la presidenza Johnson, furono degli incontri informali, noti come *Tuesday lunch*, rispetto ai quali Kissinger dava il seguente giudizio: «La “maggiore forza” del sistema dei *Tuesday lunch* era la sua “flessibilità e la velocità con la quale le decisioni potevano essere prese”, ma “i partecipanti [erano] di frequente inadeguatamente istruiti e spesso non conosc[evano] le sfumature della questione che [avevano] davanti”». Cit. in J. COLMAN, *The Foreign Policy of Lyndon B. Johnson: The United States and the World 1963-1969*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2010, p. 19.

³⁰ D. RUSK, *As I Saw It, as Told to Richard Rusk*, edited by D. S. PEPP, New York, Norton & Company, 1990, p. 331.

In politica estera, una delle preoccupazioni principali di Johnson fu quella di evitare che si verificasse una ecatombe nucleare. Il presidente, quindi, si dedicò con grande impegno alla ricerca di un dialogo con i sovietici in merito alla delicata questione del controllo degli armamenti,³¹ nonostante il pesante fardello del coinvolgimento americano nella guerra del Vietnam distogliesse spesso il suo sguardo dagli altri affari internazionali. Johnson e i suoi principali consiglieri, infatti,

«condividevano una visione comune della politica estera, incentrata sulla convinzione che fosse necessario tener testa ai dittatori e al totalitarismo mentre si evitava una guerra nucleare».³²

Egli, quindi, pur restando un fermo sostenitore del contenimento del comunismo a livello mondiale (ricordiamo, a tal proposito, il suo operato in America Latina), per ciò che era attinente alle relazioni dirette fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica adottò una politica distensiva. Anzi, possiamo affermare che, Johnson, con la sua paziente strategia dello *step by step* con i sovietici e del *bridge building* con i paesi dell'Est Europa,³³ pose le premesse

³¹ Clark Clifford, il segretario della Difesa di Johnson, scrisse: «Io potei vedere che il controllo degli armamenti ebbe la stessa importanza per Lyndon Johnson negli affari internazionali di quanto ne ebbero i diritti civili nell'arena domestica». Cit. in *The Foreign Policies of Lyndon Johnson*, cit., p. 20. Anche lo stesso Rusk affermava: «Durante gli anni di Johnson l'*arms control* andò avanti su un ampio fronte. Il controllo della diffusione delle armi nucleari era una delle nostre più alte priorità». RUSK, *As I saw it*, cit., p. 340.

³² COLMAN, *The Foreign Policy of Lyndon B. Johnson*, cit., p. 7.

³³ Su questi aspetti, cfr. JOHNSON, *The Vantage Point*, cit., pp. 470-476 e RUSK, *As I saw it*, cit., pp. 354-367.

fondamentali della *détente*,³⁴ sulle quali la successiva amministrazione Nixon poté poi lavorare per dare vita alla complessa impalcatura diplomatica, nota come “diplomazia triangolare”.

Determinato, quindi, a imprimere alla ricerca della pace una svolta decisiva, Johnson, fin dai primi giorni della sua presidenza, scelse di rendere chiara la propria linea politica a Mosca; parlando con Anastas Mikoyan, ai funerali di Kennedy, egli disse, infatti:

«Sia Chruščëv che io falliremmo davanti a tutta l'umanità se non fossimo capaci di trovare un modo nel quale i mondi Comunista e Non-Comunista possano vivere insieme pacificamente [...] Sotto la mia amministrazione – egli aggiunse – io posso assicurarvi che non ci sarà giorno che passerà senza che noi cercheremo in qualche modo di ridurre le tensioni nel mondo».³⁵

Possiamo dire, quindi, che proprio

«dove Lyndon Johnson è spesso ritratto come ignorante di politica estera, e forse persino indifferente ad essa, la documentazione sulle relazioni russo-americane, specialmente sul controllo degli armamenti, mostra un uomo attivamente

³⁴ Esistono diverse definizioni di *détente*, nel periodo preso in considerazione; secondo Dumbrell, essa era intesa come «la speranza del raggiungimento di un vocabolario e un lessico di reciproca comprensione fra le super-potenze, un modo di risolvere il confronto, evitando una guerra nucleare e permettendo che le dispute regionali (persino le guerre) procedessero senza condurre Mosca e Washington al confronto diretto. Molto più dinamica e progressista rispetto al concetto sovietico di “coesistenza pacifica”, l'aspirazione dell'amministrazione Johnson nei confronti della *détente* implicava la nozione della costruzione di ponti permanenti con l'Est, persino cercando di sviluppare una politica per l'Europa nella sua interezza». DUMBRELL, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, cit., p. 24. In merito alla distensione, inoltre, Johnson aveva affermato: «Noi sappiamo quello che vogliamo: gli Stati Uniti d'America vogliono vedere finire la guerra fredda; noi vogliamo vederla finire una volta per tutte. Gli Stati Uniti d'America vogliono prevenire la disseminazione delle armi nucleari alle nazioni che ora non le posseggono». Cit. in ENDC/Pv. 157, January 21, 1964, p. 10.

³⁵ JOHNSON, *The Vantage Point*, cit., p. 24.

impegnato, che afferra le questioni, esercita una *leadership* in una delle più ardue aree della politica affrontate dalla sua amministrazione». ³⁶

In merito ad una possibile distensione dei rapporti fra Mosca e Washington, anche i sovietici sembravano propensi a orientarsi in tal senso; a questo proposito, molto interessante si presenta un dialogo fra il ministro degli Esteri sovietico Gromyko e il presidente Johnson. In tale dialogo, Gromyko diceva di presumere «che ci fosse una consapevolezza della responsabilità degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica negli affari del mondo [...]», ³⁷ ed aggiungeva che

«se il governo degli Stati Uniti e il signor Johnson, come presidente, erano intenzionati a fare dei passi per promuovere la *détente* internazionale al fine di migliorare le relazioni, essi non avrebbero trovato l'Unione Sovietica in difetto di risposta poiché ciò era in accordo con i desideri sia del governo sovietico che del suo popolo». ³⁸

A queste parole, il presidente Johnson rispose che

«la più grande ricompensa per lui come presidente, e la più grande benedizione per tutti, sarebbe stata avere successo in questo compito». ³⁹

³⁶ *The Foreign Policies of Lyndon Johnson*, cit., p. 19.

³⁷ *Memorandum of Conversation*, October 10, 1966, in U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States* (d'ora in poi, FRUS), 1964-1968, vol. XIV, *Soviet Union*, Washington, DC, United States Government Printing Office, 2001, p. 425.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

Riuscire nell'impresa, però, non era di certo semplice e Johnson ne era perfettamente consapevole; tanto che, nella sua autobiografia, egli scrisse:

«Io non mi aspettavo miracoli in termini di relazioni USA - Unione Sovietica durante la mia presidenza, ma sentivo fortemente che le due più potenti nazioni al mondo avevano molte cose in comune, soprattutto il bisogno di evitare scontri che avrebbero potuto condurre tutta l'umanità come esse stesse al disastro».⁴⁰

Sentendo il peso di questa enorme responsabilità sulle proprie spalle, Johnson – che veniva descritto da William Foster, direttore dell'ACDA (*United States Arms Control and Disarmament Agency*), come un uomo «il cui interesse per la pace [...] e[ra] irremovibile»⁴¹ – indirizzò tutti i suoi sforzi nel cercare di dare inizio ai colloqui SALT e pose fra le priorità della sua amministrazione la questione della non-proliferazione nucleare.⁴² Ciò, insieme alla tenacia

⁴⁰ JOHNSON, *The Vantage Point*, cit., p. 463.

⁴¹ Cit. in ENDC/Pv. 157, January 21, 1964, p. 10.

⁴² Tra i principali osservati speciali, che, secondo le stime di Washington, potevano dar vita ad un proprio programma nucleare autonomo, vi erano: l'India, il Giappone, Israele, la Cina, la Svezia e, naturalmente, la Repubblica Federale Tedesca. Proprio al fine di cercare di prevenire la prospettiva di un'acquisizione delle armi nucleari, da parte di questi Stati, già dal 1964 furono tracciate delle linee-guida ben precise, che facevano parte di un più ampio progetto per prevenire la proliferazione orizzontale. Tale progetto, tra le altre cose, mirava alla negoziazione di un "trattato di non-proliferazione" con l'Unione Sovietica (che fosse aperto a tutti gli Stati e che avrebbe dovuto ottenere il più vasto consenso politico possibile). Come si legge in un memorandum, infatti, fra i possibili argomenti di discussione con Mosca al primo posto figurava «uno sforzo intensificato per negoziare un accordo di non-proliferazione, che impegnasse in maniera chiara tutte le parti a contenere la proliferazione in ogni forma». *Memorandum from the Acting Deputy Under Secretary of State for Political Affairs (Thompson) to the Director of the Arms Control and Disarmament Agency (Foster)*, December 10, 1964, in FRUS, 1964-1968, vol. XI, *Arms Control and Disarmament*, Washington, DC, United States Government Printing Office, 1997, p. 141, nota 2.

dimostrata per raggiungere tale obiettivo, permise al *Non-Proliferation Treaty* di diventare realtà. Il trattato fu definito dal presidente Johnson come «il più importante accordo internazionale dagli inizi dell'era nucleare».⁴³ Esso può essere considerato l'apice degli sforzi di Johnson in materia nucleare e, forse, uno dei momenti più alti raggiunti dalla sua amministrazione, tanto che lo stesso Di Nolfo lo considera «il risultato politicamente e militarmente più rilevante»⁴⁴ della presidenza Johnson. Prima di giungere a tale traguardo, però, vi fu un delicato e impegnativo tragitto da percorrere, fatto di scambi epistolari portati avanti da Johnson con il leader sovietico Chruščëv⁴⁵ (il cosiddetto *penpal*), di contatti dai toni altalenanti con i successori di quest'ultimo, di incontri fra gli ambasciatori americani e quelli sovietici, nonché di riunioni presso i diversi organi che erano deputati alla stesura del trattato (primo fra tutti l'ENDC), riunioni a cui parteciparono i più stretti collaboratori del presidente.

Per quanto riguarda il *penpal*, una delle prime lettere fra i due leaders fu indirizzata da Chruščëv al presidente Johnson, il 2 gennaio del 1964; ad essa fecero seguito una dichiarazione di quest'ultimo circa la propria intenzione di tagliare la produzione

⁴³ JOHNSON, *The Vantage Point*, cit., p. 462.

⁴⁴ DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 1161.

⁴⁵ Lo stesso Johnson ne enfatizzò l'importanza, affermando: «Io ero totalmente convinto, comunque, che più il leader sovietico ed io comprendevamo il pensiero l'uno dell'altro, migliore sarebbe stato per tutti gli interessati [...] Un modo per costruire quel tipo di comprensione era quello di mantenere contatti amichevoli e regolari con lui [...] Attraverso le lettere, noi ci scambiavamo visioni su questioni diverse, come la situazione in Laos e la possibilità di usare l'energia nucleare per produrre acqua dolce da quella salata. Io sentivo che stavamo iniziando a far convergere i nostri punti di vista separati mentre questo scambio proseguiva». JOHNSON, *The Vantage Point*, cit., p. 468.

La presidenza Johnson e il trattato di non-proliferazione nucleare

americana di uranio arricchito del 25%, e la risposta al *leader* sovietico, del 18 gennaio dello stesso anno. In tale lettera, Johnson enfatizzò la necessità di

«accompagnare gli sforzi per il disarmo con nuovi sforzi volti a rimuovere le cause di scontro e a migliorare la macchina mondiale per la risoluzione pacifica dei conflitti»;⁴⁶

al fine di raggiungere tali obiettivi, egli poneva al primo posto la necessità di evitare la diffusione delle armi nucleari. Anche Chruščëv si diceva pronto a muoversi in questa direzione, e, in una delle successive lettere inviate a Johnson, scriveva:

«Noi, naturalmente, siamo pronti a esplorare congiuntamente tutte le strade, a usare tutte le opportunità che potrebbero condurre a un miglioramento della situazione internazionale e al rafforzamento della fiducia fra gli Stati e che potrebbero facilitare il progresso nei negoziati sul disarmo».⁴⁷

Il *leader* sovietico, inoltre, dopo aver sottolineato i risultati già raggiunti in questo campo dai due paesi, continuava dicendo:

«Ora è necessario procedere oltre e cercare di raggiungere un accordo sui passi successivi diretti a ridurre la gara alle armi e a creare crescenti condizioni favorevoli al fine di risolvere il problema cardine – quello di un generale e completo disarmo».⁴⁸

⁴⁶ *Ibid.*, p. 602.

⁴⁷ *Oral Message from Chairman Khrushchev to President Johnson*, February 28, 1964, in FRUS, 1964-1968, vol. XI, *Arms Control and Disarmament*, cit., p. 31.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 32.

In seguito alla destituzione di Chruščëv, annunciata nell'ottobre del 1964, però, sembrò

«che tutto l'accurato lavoro, lo scambio di lettere, e la graduale comprensione del pensiero e delle reazioni di Chruščëv fossero stati resi incompiuti dal cambio di *leadership*». ⁴⁹

Si pose, quindi, il problema del cammino da percorrere con la nuova *leadership* sovietica (composta dal triumvirato Podgorny, Breznev, Kosygin); in merito, una nota dell'*Intelligence* annunciava:

«Inizialmente, almeno, la nuova *leadership* è probabile che sia preoccupata riguardo al problema interno di consolidare la propria posizione e relativamente cauta nell'intraprendere attivamente dei negoziati con l'Occidente». ⁵⁰

Significativo, comunque, veniva considerato

«il tentativo del nuovo governo di assicurare gli altri governi (i governi occidentali) circa le intenzioni sovietiche

⁴⁹ JOHNSON, *The Vantage Point*, cit., p. 469.

⁵⁰ *Intelligence Note from the Director of the Bureau of Intelligence and Research (Hughes) to Secretary of State Rusk*, October 15, 1964, in FRUS, 1964-1968, vol. XIV, *Soviet Union*, cit., p. 120. Interessante, inoltre, fu l'analisi fatta in un memorandum, nel quale un membro del *National Security Council* sottolineava la coincidenza della caduta di Chruščëv con il primo test cinese della bomba atomica. Sempre secondo questo memorandum, tale scenario lasciava aperte due possibili mosse diplomatiche da parte di Mosca: la prima, volta a ricucire lo strappo che si era creato negli anni con i comunisti cinesi; la seconda, invece, indirizzata nella direzione opposta. In ogni caso – si diceva – «la nuova *leadership* sovietica dovrà rendere chiaro il più velocemente possibile al movimento comunista mondiale proprio come intende accogliere la sfida comunista cinese». *Ibid.*, p. 121. Una volta fatto ciò, sarebbe divenuto più chiaro capire quanto gli Stati Uniti avrebbero potuto trarre vantaggio in una possibile triangolazione Washington-Pechino-Mosca, anche alla luce di un possibile “trattato sulla non-proliferazione nucleare”.

La presidenza Johnson e il trattato di non-proliferazione nucleare

di continuare il corso khruscioviano di pacifica coesistenza».⁵¹

Dopo una fase d'iniziale conoscenza reciproca e di contatti fra le ambasciate e i rappresentanti dei due governi, però, nel 1965, i rapporti con i sovietici sembrarono giungere a un punto critico, soprattutto a causa dell'acuirsi della guerra nel Vietnam. Le stesse trattative per la stesura del TNP mostrarono una fase di stallo, non solo a causa del conflitto vietnamita, ma anche per via della controversa questione dell'MLF, cui si farà riferimento in seguito.

Soltanto nel 1966, anche grazie al forte interessamento che i sovietici nutrivano nei confronti di questo trattato, le cose iniziarono a cambiare. A tal proposito, in un memorandum, si diceva che i sovietici erano «apparentemente preparati almeno a raggiungere alcuni accordi [...] e a migliorare le relazioni nonostante il Vietnam»,⁵² fatto, questo, che veniva attribuito soprattutto al peggioramento delle relazioni con la Cina comunista. Non c'è dubbio, infatti, che uno degli accordi che stava più a cuore a Mosca era proprio quello sulla non-proliferazione nucleare. Afferma, in merito, Clearwater:

«I sovietici erano ansiosi di proseguire con il trattato di non-proliferazione e avevano suggerito a Johnson che i colloqui fossero bilaterali al fine di velocizzare il lavoro».⁵³

⁵¹ *Memorandum from David Klein of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, October 16, 1964, in FRUS, 1964-1968, vol. XIV, *Soviet Union*, cit., p. 131.

⁵² *Memorandum from the Ambassador at Large (Thompson) to Secretary of State Rusk*, October 14, 1966, *ibid.*, p. 429.

⁵³ J.M. CLEARWATER, *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT and the ABM Treaty 1963-1969*, Dissertation.com, 1999, p. 80. Questa idea è confermata anche dal

Da quel momento, quindi, da entrambe le parti gli sforzi nell'ambito del controllo degli armamenti si orientarono principalmente sulla questione della non-proliferazione.⁵⁴

Il 24-25 giugno del 1967, inoltre, a Glassboro, nel New Jersey, si svolse un incontro importante per le relazioni fra Stati Uniti e Unione Sovietica; il presidente Johnson colse l'occasione della presenza di Kosygin a una seduta straordinaria delle Nazioni Unite, in seguito agli eventi della guerra dei sei giorni, per affrontare, con il *leader* sovietico, una serie di tematiche che gli stavano particolarmente a cuore. Fra queste, figuravano il Medio-Oriente, la Cina e la questione del Vietnam, nonché, ovviamente, il trattato di non-proliferazione e la possibilità di dare inizio ai colloqui sulla limitazione degli armamenti nucleari (SALT).⁵⁵ In merito a quest'ultimo punto, però, Kosygin si mostrò estremamente riluttante; infatti,

summenzionato memorandum, che sosteneva: «Infine, i sovietici probabilmente pensano che relazioni migliorate li aiuterà a mettere pressione su di noi per degli accordi che essi vorrebbero raggiungere, come un trattato di non-proliferazione». *Memorandum from the Ambassador at Large (Thompson) to Secretary of State Rusk*, October 14, 1966, *ibid.*, p. 429.

⁵⁴ Il 1966, inoltre, fu un anno importante anche per il destino del SALT e dei successivi colloqui per la limitazione degli armamenti, poiché, durante il *meeting* di Austin, il presidente riunì i suoi consiglieri militari per discutere del *budget* da destinare alle spese militari. In quell'occasione, «Johnson e McNamara concordarono che avrebbero sospeso i fondi per il sistema ABM laddove [ci fosse stato] l'inizio di seri *arms control talks* riguardanti i sistemi di armi offensive e difensive». CLEARWATER, *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT*, cit., p. 80. Clearwater aggiunge: «Per Johnson la priorità era l'educazione, la salute e le opportunità; e non i missili che teoricamente colpiscono altri missili». *Ibid.*, p. 90.

⁵⁵ Per un approfondimento riguardo al SALT I, cfr. J. NEWHOUSE, *Cold Dawn: The Story of SALT*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1973, e R.L. GARTHOFF, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1984, pp. 127-198.

La presidenza Johnson e il trattato di non-proliferazione nucleare

«visto che i sovietici stavano compiendo un rapido progresso nell'espansione del loro arsenale nucleare, essi avevano poca inclinazione a dare inizio alla limitazione delle armi». ⁵⁶

Lo stesso Johnson si rese conto di questo e, ricordando quei giorni, ha scritto:

«Non appena io proponevo l'argomento dei colloqui sugli armamenti strategici, egli cambiava argomento [spostandosi] sul Medio-Oriente». ⁵⁷

Aggiungeva, ancora, Johnson:

«Io provai molte volte a persuadere Kosygin ad accordare tempo e luogo per i colloqui sulla limitazione dei missili [...] Ma sembrava ovvio che Kosygin era venuto senza l'autorità necessaria da parte del Presidium sovietico per prendere un fermo impegno». ⁵⁸

Per quanto riguardava il sistema ABM, inoltre,

«affrontare l'argomento anti-ABM da un punto di vista economico o commerciale fu un completo fallimento. Kosygin, in più di un'occasione, sia privatamente, sia al *summit* che si tenne dopo in pubblico, commentò che questo era un "approccio commerciale a un problema morale[...]»". ⁵⁹

Se la tematica sui sistemi offensivi e difensivi incontrava la resistenza di Mosca, i sovietici però continuavano a mostrarsi interessati a porre un freno alla proliferazione degli armamenti

⁵⁶ COLMAN, *The Foreign Policy of Lyndon B. Johnson*, cit., p. 121.

⁵⁷ JOHNSON, *The Vantage Point*, cit., p. 483.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 484.

⁵⁹ Cit. in CLEARWATER, *Johnson, McNamara and the Birth of SALT*, cit., p. 115.

nucleari, tanto che il TNP fu oggetto di discussione tra il presidente Johnson e il *leader* sovietico. Riguardo al trattato, Johnson dibatté sulla posizione sovietica in merito all'art. III (quello riguardante le ispezioni di un organismo internazionale), e presentò come problematico l'argomento, non tanto tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, «ma piuttosto tra gli Stati membri dell'EURATOM e gli altri». ⁶⁰ Il presidente, quindi, al fine di non bloccare nuovamente i colloqui sull'argomento e di permettere comunque alle altre nazioni di pronunciarsi in merito, propose di sottoporre all'ENDC un testo congiunto del trattato, sul quale sovietici e americani fossero in accordo, che non contenesse, però, il dibattuto art. III. ⁶¹ Alla fine, comunque, l'incontro di Glassboro non rappresentò un reale progresso su nessuna delle tematiche principali per il quale era stato convocato; Johnson lasciò Glassboro

«con sentimenti contrastanti – disappunto per il fatto che non si era risolto alcun problema di rilievo, ma speranza che ci si fosse mossi verso una maggiore comprensione delle differenze reciproche». ⁶²

Come afferma anche Clearwater, infatti:

⁶⁰ *Memorandum of Conversation*, June 25, 1967, in FRUS, 1964-1968, vol. XIV, *Soviet Union*, p. 552. I paesi facenti parte dell'EURATOM, infatti, rifiutavano che fosse l'AIEA a occuparsi delle ispezioni internazionali, e, come sottolineava lo stesso Johnson, in questo erano influenzati dalla posizione assunta dalla Francia.

⁶¹ Anche se Kosygin non si pronunciò direttamente, tacitamente si convenne che Rusk e Gromyko studiassero questa proposta, che fu poi accettata in seguito ai colloqui avuti da William Foster con i sovietici. Se si legge, infatti, il testo sottoposto, il 24 agosto del 1967, all'ENDC, si nota come esso fosse composto da un preambolo e da otto articoli e che l'art. III risultasse completamente in bianco.

⁶² JOHNSON, *The Vantage Point*, cit., p. 485.

«Quale esercizio di *arms control*, il *summit* di Glassboro fu un completo fallimento. Breznev e Podgorny nel Cremlino avevano spedito Kosygin, il partner più giovane, alle Nazioni Unite alla ripresa della guerra dei sei giorni senza l'autorità di concludere alcun tipo di accordo riguardo al proseguimento [del confronto] sul controllo degli armamenti».⁶³

L'unico risultato che si registrò a Glassboro fu nel lungo termine e riguardò proprio il trattato di non-proliferazione; nell'immediato, invece, esso ebbe come conseguenza quella di condurre gli Stati Uniti a sviluppare, anche se con scarsa convinzione, il sistema ABM, noto come *Nike-X*.⁶⁴ Inoltre, nonostante le pressioni di Johnson per dare inizio ai negoziati SALT – anche nella convinzione che ciò avrebbe incoraggiato una maggiore partecipazione degli Stati al TNP – ci volle un anno intero (giugno 1968) prima che i sovietici dessero una risposta positiva all'inizio di tali colloqui. I tragici eventi in Cecoslovacchia, però, e le imminenti elezioni americane spazzarono via per sempre il sogno di Johnson di dare avvio alle trattative con Mosca in tale ambito. Anche il TNP risentì degli eventi conseguenti

⁶³ CLEARWATER, *Johnson, McNamara and the Birth of SALT*, cit., p. 120.

⁶⁴ «Ufficialmente, il sistema *Nike-X* fu progettato per fornire una protezione contro la meno potente minaccia missilistica nucleare cinese, e la porta era ancora aperta per Washington e Mosca per dare inizio alla limitazione degli ABM o ICMB. Allo stesso tempo, se i colloqui per la limitazione degli armamenti fossero falliti, gli Stati Uniti avrebbero potuto proseguire con un più esteso sistema ABM». COLMAN, *The Foreign Policy of Lyndon B. Johnson*, cit., p. 122. Come afferma lo stesso Rusk, d'altronde, «forse il più importante argomento relativo all'*arms control* durante gli anni di Johnson riguardò il sistema di difesa missilistico antibalistico (ABM)». RUSK, *As I saw it*, cit., p. 348. Dobbiamo dire, comunque, che Robert MacNamara si dimostrò sempre molto scettico nei confronti dei sistemi anti-missili balistici (ABM), che, secondo la sua opinione, avevano costi molto elevati ed erano in grado di destabilizzare il delicato equilibrio esistente. Come sostiene Clearwater: «MacNamara odiava gli ABM e li vedeva come un pericolo per la stabilità [...]». La questione primaria per MacNamara fu come evitare che il sistema ABM divenisse una realtà». CLEARWATER, *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT*, cit., p. 5.

all'invasione sovietica e il trattato, che, nel frattempo, era stato sottoposto al senato non sarebbe stato approvato da quest'ultimo che nel marzo 1969.

3. Due eventi importanti per la conclusione del TNP: la questione dell'MLF e l'acquisizione della bomba nucleare da parte dei cinesi

Durante il percorso che portò alla firma del trattato di non-proliferazione si verificarono degli avvenimenti che ebbero un effetto catalizzatore rispetto alla sua conclusione; tra questi, alcuni ebbero maggior rilievo, come l'esplosione della prima bomba atomica cinese (1964) e le preoccupazioni sovietiche in merito a un possibile riarmo della Germania con armamenti atomici. Su quest'ultimo punto, in particolare, Dumbrell sostiene che

«Mosca guardava al TNP per restringere qualsiasi progresso verso una maggiore indipendenza nucleare nell'Europa Occidentale: specialmente per negare ogni prospettiva di una Germania Ovest che guadagnasse l'accesso al grilletto nucleare».⁶⁵

Egli, inoltre, aggiunge:

«Un rapporto della CIA sui negoziati del TNP nel gennaio 1968 concluse che, per Mosca, la non-proliferazione era primariamente “un mezzo per promuovere il contenimento politico e militare della Germania Ovest”».⁶⁶

⁶⁵ DUMBRELL, *Lyndon Johnson and Soviet Communism*, cit., p. 71.

⁶⁶ *Ibid.*

La presidenza Johnson e il trattato di non-proliferazione nucleare

Non stupisce, quindi, che il Cremlino si opponesse fermamente alla creazione di una Forza Nucleare Multilaterale (MLF),⁶⁷ che, secondo i dirigenti sovietici, avrebbe permesso ai tedeschi di mettere le mani sugli ordigni nucleari. Si diceva, infatti, in un memorandum sovietico:

«Al fine di chiudere tutte le possibilità per la diffusione delle armi nucleari, il governo sovietico propone che un accordo su questa questione debba contenere, oltre alla proibizione di trasferire queste armi o di dare informazioni sulla loro costruzione a ogni singolo governo, anche delle misure che garantiscano che tale trasferimento di armi nucleari o il loro accesso non possa avvenire indirettamente, tramite blocchi militari, per esempio, attraverso la cosiddetta forza nucleare multilaterale della NATO».⁶⁸

La prospettiva di una Germania nuclearizzata, comunque, non era contemplabile nemmeno per gli americani (promotori dell'MLF), poiché ciò avrebbe costituito una seria minaccia per i fragili equilibri politici e militari europei. Nelle intenzioni di Washington, infatti, l'MLF avrebbe dovuto scoraggiare in Europa le aspirazioni rispetto ad una acquisizione indipendente della capacità nucleare

⁶⁷ Il progetto, emerso per la prima volta durante l'amministrazione Eisenhower, fu anche oggetto dell'incontro di Nassau (Bahamas), del dicembre 1962, fra il presidente Kennedy, che ne divenne un convinto sostenitore, e il primo ministro britannico, Macmillan; in quell'occasione, gli Stati Uniti si impegnarono a fornire al Regno Unito alcuni missili *Polaris* (che avrebbero fatto parte della forza multilaterale in seno alla NATO), in cambio dell'interruzione del programma *Skybolt*. L'MLF avrebbe dovuto integrare le forze nucleari degli Stati membri della NATO in un'unica forza nucleare, composta da una flotta di navi da guerra armate con missili *Polaris* e gestita da un apposito comitato di nazioni NATO, rendendo, di fatto, quest'ultima una potenza atomica vera e propria. Quando era vice-presidente, Johnson definì l'MLF come «un primo passo verso una maggiore voce europea negli affari nucleari». Cit. in *The Foreign Policies of Lyndon Johnson*, cit., p. 44.

⁶⁸ ENDC/Pv. 160, January 28, 1964, p. 9.

(dal momento che alcuni paesi europei, come la Francia e la stessa Repubblica Federale Tedesca, volevano portare avanti dei programmi nucleari autonomi), piuttosto che alimentarle, e agire come un freno, evitando la proliferazione orizzontale. Vi era, inoltre, in questo progetto, la volontà statunitense di ridurre i rischi e i costi derivanti dalla difesa del continente europeo, che, in caso di un possibile attacco atomico da parte dei sovietici, si sarebbe trovato quasi totalmente indifeso senza l'appoggio degli Stati Uniti (fatto, questo, che costituiva un gravoso impegno per questi ultimi). A tal proposito, è importante sottolineare che proprio questo tipo di preoccupazione, insieme al forte desiderio di rilanciare lo *status* internazionale del proprio paese, aveva spinto il presidente francese De Gaulle a cercare di creare una propria *force de frappe*; una forza nucleare, cioè, che fosse totalmente indipendente da ogni influenza straniera e che determinasse un asse atomico fra Francia, Italia e Repubblica Federale Tedesca.⁶⁹

⁶⁹ De Gaulle, infatti, temeva che gli Stati Uniti non avrebbero rischiato un potenziale conflitto mondiale e una catastrofe nucleare per difendere l'Europa dalla minaccia atomica. Ciò, secondo la sua opinione, rendeva le nazioni europee estremamente vulnerabili, relegandole in una posizione di secondo piano. Egli, inoltre, nel febbraio del 1966, annunciò la fine della partecipazione francese alle operazioni militari della NATO. Ciò implicava non solo il ritiro delle forze navali e aeree francesi dall'organizzazione, ma anche lo spostamento del quartier generale NATO stanziato a Parigi. Tale atto preoccupò il presidente Johnson, poiché lo considerò in grado di minacciare «l'unità della NATO, che era stata sviluppata con così tanta cura per oltre due decenni». JOHNSON, *The Vantage Point*, cit., p. 305. «La NATO – secondo Johnson – era essenziale per la sicurezza dell'Europa e degli Stati Uniti». *Ibid.* Ciononostante, la reazione del presidente Johnson al comportamento del *leader* francese non fu quella che molti si aspettavano, in quanto egli non attaccò personalmente De Gaulle. Al riguardo, Johnson disse: «Io avevo da lungo tempo deciso che l'unico modo per affrontare il fervente nazionalismo di De Gaulle fosse mediante la moderazione e la pazienza. Egli non sarebbe rimasto al potere per sempre, e mi sentivo sicuro che gli interessi fondamentali comuni e l'amicizia delle nostre due nazioni sarebbero sopravvissute». *Ibid.*

La presidenza Johnson e il trattato di non-proliferazione nucleare

Indubbiamente, il progetto francese, nonostante la moderazione di Johnson nell'affrontare la questione, non trovava appoggio da parte degli americani; tanto che, in un rapporto presentato al presidente, si consigliava

«di rendere chiaro alla Francia che la sua insistenza circa lo sviluppo di una capacità nucleare-strategica indipendente e in merito ai test atmosferici [erano] inaccettabili».⁷⁰

Anche rispetto allo stesso Regno Unito, che aveva mostrato la volontà di acquisire uno *status* atomico di maggior rilievo, il documento proponeva di «favorire l'incorporazione del deterrente nucleare strategico del Regno Unito in un accordo del tipo ANF».⁷¹ Tale progetto, inoltre, andava a confliggere con quella che era la visione di Johnson in merito al cammino che i paesi europei avrebbero dovuto percorrere; tale visione, infatti, prevedeva

«una modernizzazione della NATO, un'ulteriore integrazione dell'Europa occidentale e un più rapido progresso nelle relazioni Est-Ovest».⁷²

Secondo il presidente americano, solo così, e non perseguendo egoistici progetti di rilancio del proprio *status* nazionale, si sarebbe potuta raggiungere «l'unificazione della Germania nel contesto di una più ampia, pacifica e prosperosa Europa».⁷³

In quegli anni, quindi, possiamo dire che si assistette a una sorta di braccio di ferro fra gli Stati Uniti e alcune nazioni europee;

⁷⁰ U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Report to the President by the Committee on Nuclear Proliferation*, January 21, 1965, p. 15, in www.gwu.edu.

⁷¹ *Ibid.*, p. 16.

⁷² JOHNSON, *The Vantage Point*, cit., p. 474.

⁷³ *Ibid.*

Washington, infatti, da un lato, cercava di allentare quel legame con l'Europa, che ne condizionava le scelte riguardanti la propria sicurezza nucleare, ma, dall'altro, tentava anche di soffocare ogni pretesa autonomista europea in questo campo, facendosi promotrice, tramite il presidente Johnson, di una forza multilaterale e di una maggiore unità fra Est e Ovest, che avrebbe dovuto garantire finalmente la pace nel continente. Alcuni paesi europei, invece, visto che la credibilità dell'ombrello nucleare statunitense e la sua effettiva capacità di protezione sembravano dissolversi, continuavano a richiedere agli Stati Uniti garanzie e protezione, mentre altri, davanti a un futuro atomico dai tratti così incerti, erano persino pronti ad avviare dei programmi nucleari indipendenti. In merito, interessante è l'analisi fatta, nel 1966, da Walter Rostow, assistente speciale del presidente Johnson; egli affermava:

«Quello che gli europei stanno veramente cercando a tentoni – sebbene essi non siano stati molto chiari in merito – non è un diritto indipendente a fare fuoco, ma una politica di assicurazione contro la possibilità che in un tempo futuro qualche amministrazione americana possa prendere le sue armi nucleari e le sue truppe e andare a casa. La capacità nucleare nazionale britanniche e francesi e una possibile futura forza nucleare europea sono una sorta di assicurazione che, se noi dovessimo mai muoverci in questo modo, l'Europa Occidentale non rimarrebbe spogliata della capacità nucleare». ⁷⁴

Date le circostanze, secondo l'opinione americana, l'MLF avrebbe potuto rappresentare una via d'uscita ideale: questa forza, infatti, costituiva uno strumento efficace per cercare di contenere le

⁷⁴ *Memorandum from the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson*, September 2, 1966, in FRUS, 1964-1968, vol. XI, *Arms Control and Disarmament*, cit., p. 355.

aspirazioni delle nazioni europee a dotarsi del nucleare – costringendole all'interno di un organismo internazionale, nel quale gli Stati Uniti avrebbero comunque mantenuto un certo grado di controllo – e, al tempo stesso, garantiva un impegno minore da parte di questi ultimi nelle faccende europee. I consensi in merito all'istituzione dell'MLF, però, erano tutt'altro che unanimi e le divisioni fra favorevoli e contrari molto forti. Per quanto riguarda il presidente Johnson, inizialmente egli ne era un sostenitore, tanto che aveva affermato: «Gli Stati Uniti devono smettere di essere diffidenti in merito all'MLF».⁷⁵ Con il passare del tempo, però, divenne sempre più chiaro che tale forza rappresentava un ostacolo insormontabile per la conclusione del TNP con i sovietici, e, di conseguenza, anche l'opinione di Johnson sull'argomento si modificò. Egli, in particolare, comprese che, per portare avanti le sue idee riguardo al controllo degli armamenti, avrebbe dovuto completamente abbandonare il progetto dell'MLF, cosa che gli Stati Uniti fecero nel 1965. In merito, William Bundy, dopo una conversazione avuta con l'ambasciatore sovietico Dobrynin, era indotto a dire:

«La mia privata e personale conclusione da questo esteso scambio [...] è che noi potremmo essere in grado di conquistare l'accettazione sovietica in merito a qualunque intesa nucleare in Occidente che non implicasse una decisione immediata di costruire un nuovo sistema di armi come l'MLF,

⁷⁵ Cit. in *The Foreign Policies of Lyndon Johnson*, cit., pp. 44-45.

e che evitasse in maniera chiara ogni aumento nell'accesso diretto della Germania al grilletto nucleare». ⁷⁶

Lo stesso William Foster, riguardo alla possibilità di raggiungere un accordo sulla non-proliferazione, sosteneva:

«Io credo che noi potre[mo] negoziarlo solo se chiari[remo] ai sovietici che non stiamo più tenendo aperta l'opzione di trasferire la proprietà delle testate nucleari alla Repubblica Federale di Germania o ad un gruppo di Stati attraverso il quale l'RFG ottenga una proprietà congiunta delle testate nucleari». ⁷⁷

Nonostante, quindi, egli avesse cercato di convincere i sovietici, che

«la Repubblica Federale avrebbe partecipato all'interno della forza multilaterale sulla stessa base dell'Italia e dell'Olanda, che nessun membro non-nucleare avrebbe acquisito le armi nucleari o sarebbe stato in grado di usarle sulla base di una decisione nazionale o di guadagnare alcun accesso alle informazioni relative alla progettazione e realizzazione delle armi», ⁷⁸

le sue dichiarazioni caddero nel vuoto, come quelle dei vari delegati presidenziali, i quali, in varie occasioni, avevano affermato anch'essi: «L'MLF non darà le armi nucleari alla Germania». ⁷⁹ Le preoccupazioni di Mosca per un possibile revanscismo tedesco, infatti, erano troppo forti. Dobrynin, a riguardo, affermava:

⁷⁶ *Memorandum from the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) to President Johnson*, November 25, 1965, in FRUS, 1964-1968, vol. XI, *Arms Control and Disarmament*, cit., p. 266, Attachment.

⁷⁷ *Memorandum from the Director of the Arms Control and Disarmament Agency (Foster) to President Johnson*, September 15, 1966, *ibid.*, p. 361.

⁷⁸ Cit. in J.E. DOUGHERTY, *The Non-Proliferation Treaty*, in «Russian Review», XXV, 1, January 1966, pp. 17-18.

⁷⁹ *Memorandum of Conversation*, February 27, 1964, in FRUS, 1964-1968, vol. XI, *Arms Control and Disarmament*, cit., pp. 26-27.

«Nessuno dovrebbe ignorare l'esperienza della storia e dimenticare a che cosa i tentativi di soddisfare le pretese revansciste del militarismo tedesco attraverso una concessione dopo l'altra ci condussero in passato. Noi gradiremmo sottolineare ancora una volta che i piani per creare una forza nucleare multilaterale o altri piani simili per portare armi nucleari a portata di mano della Germania Ovest costituiscono un problema che interessa direttamente gli interessi di sicurezza dell'URSS e degli Stati a noi amici. Non c'è bisogno di dire che in quel caso l'Unione Sovietica e i suoi alleati prenderebbero misure per salvaguardare la loro sicurezza. L'implementazione di tali piani però escluderebbe la possibilità di concludere un trattato per proibire la diffusione della armi nucleari. Un'azione di questo tipo aggraverebbe considerevolmente la situazione in Europa e in ogni parte del mondo, essa danneggerebbe grandemente le relazioni sovietico-americane [...]».⁸⁰

In questo clima di diffidenza, i tentativi d'intesa in merito alla stesura del trattato di non-proliferazione si facevano sempre più difficili. Progressivamente, quindi, anche nel governo americano, e non solo nella mente del presidente, si fece strada l'idea che si dovessero esplorare

⁸⁰ *Memorandum of Conversation*, October 29, 1965, *ibid.*, p. 260. Molto simili furono altre dichiarazioni sovietiche, nelle quali si diceva: «È particolarmente importante dal punto di vista degli interessi della pace chiudere tutti i canali, sia diretti che indiretti, attraverso i quali le armi nucleari potessero finire nelle mani di coloro che per due volte durante questo secolo hanno causato la deflagrazione della guerra nucleare e si stanno ora attivamente impegnando a ottenere le armi nucleari». ENDC/Pv. 160, January 28, 1964, p. 9. Un'altra voce sovietica, quella di Valerian Zorin, si aggiunse al lungo elenco dei contrari all'MLF; egli, infatti, durante una seduta dell'ENDC, sostenne che «v'[era] solo un ostacolo reale ad una soluzione positiva della non-disseminazione delle armi nucleari. Quell'ostacolo [era] il piano per creare una forza multilaterale nucleare NATO, all'interno della quale l'accesso alle armi nucleari e alla partecipazione nel controllo, nel possesso e nella disposizione di tali armi sarebbe stata garantita [...] in primo luogo alla Germania Occidentale [...]». Cit. in DOUGHERTY, *The Non-Proliferation Treaty*, cit., p. 15.

«possibili alternative all'MLF/ANF che avrebbero potuto impedire in maniera permanente alla Germania l'acquisizione delle armi nucleari [...]».⁸¹

Anche il senato degli Stati Uniti si mostrò preoccupato delle conseguenze che il progetto avrebbe potuto avere sui negoziati per il controllo degli armamenti in atto con i sovietici e della prospettiva di una condivisione dell'arsenale nucleare.⁸² Dobbiamo tenere presente, infine, che l'opposizione incontrata dal progetto dell'MLF non riguardava solo l'Unione Sovietica, ma anche altri paesi; alle preoccupazioni sovietiche, per esempio, si aggiunsero le forti critiche francesi e i tentativi da parte del governo laburista inglese di preservare l'indipendenza nucleare acquisita⁸³ (da qui, la proposta britannica in merito alla creazione di una forza multinazionale, la ANF, *Atlantic-Nuclear Force*). Quando, sotto la spinta di tutte queste pressioni, il progetto si arenò,⁸⁴ ciò permise finalmente alle trattative per il *Non-Proliferation Treaty* di proseguire con nuovo slancio.

⁸¹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Report to the President by the Committee on Nuclear Proliferation*, January 21, 1965, p. 15, in www.gwu.edu.

⁸² In tal senso, è importante citare la *Pastore Resolution*, del 1966, che prese il nome dal senatore John Pastore, membro del *Joint Committee on Atomic Energy*, con la quale il senato degli Stati Uniti, di fatto, si pronunciò contro la creazione dell'MLF e invitò il presidente Johnson ad adottare tutte le misure necessarie per contenere il fenomeno della proliferazione nucleare, anche attraverso un coinvolgimento della Cina nei negoziati per il disarmo.

⁸³ Ricordiamo, infatti, che la Gran Bretagna, nel 1958, aveva firmato con gli Stati Uniti lo *Us-UK Agreement for Cooperation on the Uses of Atomic Energy for Mutual Defense*, che la rendeva l'unico paese al quale la legge americana consentiva di ricevere informazioni classificate riguardanti la progettazione delle armi atomiche, nonché materiale nucleare. Per un approfondimento sulla posizione della Gran Bretagna quale Stato-nucleare all'interno del TNP, cfr. N. DOMBEY – D. FISCHER – W. WALKER, *Becoming a Non-Nuclear Weapon State: Britain, the NPT and Safeguards*, in «International Affairs», LXIII, 2, Spring 1987, pp. 191-204.

⁸⁴ Comunque, su proposta di Robert McNamara, che era a capo dello *Special Committee of Defence Ministers*, nel 1966, il *Defence Planning Committee* approvò la

Per gli Stati Uniti, l'acquisizione della bomba atomica da parte della Cina comunista rappresentava l'equivalente dei timori sovietici in merito ad una Germania che avesse a disposizione l'atomica. Sostiene, infatti, Dumbrell, riguardo al TNP: «L'impegno americano per il trattato si consolidò come risultato del test atomico cinese».⁸⁵ In un memorandum relativo alla non-disseminazione delle armi nucleari, inoltre, il segretario di Stato, Dean Rusk, disse che

«la preoccupazione primaria degli Stati Uniti in questo campo era la Cina comunista».⁸⁶

Questo evento, infatti, accese un importante dibattito all'interno del governo americano, finalizzato a comprendere quelle che potevano essere le conseguenze su vasta scala del primo test cinese di un ordigno nucleare. Tale test, inoltre, generò un cambio di rotta radicale nella politica di non-proliferazione degli Stati Uniti, che, da quel momento, divenne sempre più un obiettivo primario dell'amministrazione Johnson. Ciò fu dovuto anche al fatto che, fin da subito, le alte sfere del governo americano compresero quanto un attacco militare diretto sul territorio cinese non fosse né una misura contemplabile né auspicabile; vista la sproporzione enorme fra le

creazione dell'NPG (*Nuclear Planning Group*), un organismo con il compito di occuparsi delle questioni nucleari all'interno della NATO. Ciò permise agli alleati di Washington di attenuare parte delle proprie preoccupazioni in merito alla proliferazione nucleare; di diverso avviso, invece, furono i sovietici, che continuarono a considerare la proposta come un mezzo per mettere le armi nucleari a disposizione di Stati che non le possedevano. Sulla creazione, l'evoluzione e sui compiti dell'NPG, cfr. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50069.htm.

⁸⁵ DUMBRELL, *Lyndon Johnson and Soviet Communism*, cit., p. 70.

⁸⁶ *Memorandum of Conversation*, February 27, 1964, in FRUS, 1964-1968, vol. XI, *Arms Control and Disarmament*, cit., p. 26.

forze di cui disponevano gli Stati Uniti e quelle di Pechino, infatti, questo gesto ingiustificato avrebbe attirato molte critiche sul governo americano, creato grande agitazione a livello internazionale ed avvalorato la tesi di coloro i quali sostenevano che le armi atomiche, non solo rappresentavano un solido vantaggio strategico, ma erano anche uno strumento della politica di potenza.

Come si legge, in un documento di Rathjens, membro dell'ACDA:

«Ci sarebbero stati sostanziali costi politici associati a un manifesto, o scoperto, sforzo clandestino di distruzione».⁸⁷

Egli, poi, aggiungeva:

«Le difficoltà politiche sarebbero particolarmente grandi in assenza di una chiara provocazione come l'utilizzo delle armi nucleari da parte dei cinesi o un intervento nel Sud-Est dell'Asia».⁸⁸

Senza un manifesto atto di aggressione, quindi, gli Stati Uniti non avrebbero potuto sferrare un attacco preventivo ai cinesi e, dunque, l'unica alternativa che restava loro risiedeva nella possibilità di contenere la proliferazione nucleare, cercando di coinvolgere in questo processo anche l'Unione Sovietica. Non

⁸⁷ G.W. RATHJENS, *Destruction of Chinese Nuclear Weapons Capabilities*, U.S. ARMS CONTROL AND DISARMAMENT AGENCY, December 14, 1964, p. 3, in www.gwu.edu. Questo documento rappresentava l'analisi di un *paper*, riguardante eventuali azioni dirette contro i mezzi nucleari cinesi, elaborato, nell'aprile dello stesso anno, da R. Johnson (uno fra i maggiori esperti della questione cinese). Rathjens, pur giungendo quasi alle stesse conclusioni di Johnson, riteneva, comunque, che quest'ultimo avesse sottovalutato la pericolosità delle capacità offensive cinesi.

⁸⁸ *Ibid.*

La presidenza Johnson e il trattato di non-proliferazione nucleare

mancarono, inoltre, i tentativi di portare la stessa Repubblica Popolare Cinese ad abbracciare tale politica; anche se, Thompson, riferendosi agli Stati Uniti, affermava:

«Se noi fossimo in grado di accordarci con un'intesa soddisfacente sulla non-proliferazione, probabilmente dovremmo accettarla persino senza l'adesione della Cina comunista».⁸⁹

Occorre sottolineare, comunque, che il nucleare cinese non destava le preoccupazioni di Washington da un punto di vista strettamente militare e della propria sicurezza nazionale, la

«grande asimmetria nelle capacità nucleari cinesi e americane e nelle vulnerabilità, infatti, rende[va] il primo utilizzo delle armi nucleari da parte della Cina comunista altamente improbabile tranne nel caso di un attacco sul continente cinese che minacciasse l'esistenza del regime».⁹⁰

Vi erano altri aspetti, però, di carattere politico e strategico, che gli Stati Uniti non potevano assolutamente sottovalutare. Innanzitutto, «un vasto continente con un governo ostile padroneggiava la tecnologia degli esplosivi nucleari»⁹¹ e, ciò, pur non costituendo un pericolo diretto per l'incolumità statunitense (data la sproporzione di forze in campo, cui si è accennato prima),

⁸⁹ *Memorandum from the Acting Deputy Under Secretary of State for Political Affairs (Thompson) to Secretary of State Rusk*, August 25, 1964, in FRUS, 1964-1968, vol. XI, *Arms Control and Disarmament*, cit., p. 113.

⁹⁰ R.H. JOHNSON, *The Implications of a Chinese Communist Nuclear Capability*, STATE DEPARTMENT POLICY PLANNING STAFF, April 17, 1964, p. 3, in www.gwu.edu.

⁹¹ Cit. in COLMAN, *The Foreign Policy of Lyndon B. Johnson*, cit., p. 125.

avrebbe potuto comunque minacciare gli interessi americani, destabilizzando l'equilibrio strategico di una zona, quella asiatica, dove Washington stava combattendo una delle più sanguinose guerre della sua storia. Qualora, infatti, i vari alleati americani dell'area avessero deciso di dotarsi del nucleare, sulla spinta dell'impatto psicologico scaturito dal gesto di Pechino e vedendo nella Repubblica Popolare Cinese un pericolo maggiore rispetto al passato, la loro scelta avrebbe potuto avere delle conseguenze devastanti per la stabilità internazionale del Sud-Est asiatico e, quindi, del mondo intero.⁹² Considerando che l'India e il Giappone, in particolare, si sarebbero sentiti particolarmente minacciati dalla scelta di Pechino, ciò avrebbe prodotto

«una reazione a catena rispetto a una decisione simile da parte di altri paesi, come il Pakistan, Israele e l'UAR. In queste circostanze [sarebbe stato] irrealistico sperare che la Germania e altri paesi europei non decidessero di sviluppare le proprie armi nucleari».⁹³

Il rischio, quindi, era quello di un effetto domino difficilmente controllabile e

«una volta che questo processo [fosse iniziato] pote[va] essere impossibile da contenere. Il problema che ora fronteggia[vano]

⁹² Riguardo alla possibile reazione da parte di alcune nazioni dell'area, si legge in un documento ufficiale: «La detonazione di un ordigno nucleare da parte dei comunisti cinesi metterà grande pressione [...] nel prendere una decisione, da parte di una nazione, di sviluppare armi nucleari, in alcuni casi per ragioni di sicurezza, e in altri casi per motivi di prestigio». *Draft Position Paper*, August 14, 1964, in FRUS, 1964-1968, vol. XI, *Arms Control and Disarmament*, cit., p. 97.

⁹³ U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Report to the President by the Committee on Nuclear Proliferation*, January 21, 1965, p. 4, in www.gwu.edu.

La presidenza Johnson e il trattato di non-proliferazione nucleare

gli Stati Uniti [era] come prevenire che tale processo part[isse]». ⁹⁴

Davanti a uno scenario simile, nel quale la Cina iniziava a competere con Washington e Mosca nello scacchiere internazionale e il numero degli Stati con a disposizione le armi nucleari sarebbe potuto aumentare a dismisura, la posizione strategica americana si sarebbe indebolita, mentre quella cinese ne sarebbe uscita rafforzata, come il suo status di super-potenza emergente. Proprio riguardo alle implicazioni strategiche del nucleare cinese, infatti, si diceva in documento ufficiale:

«Noi ci troveremo gradualmente limitati nelle nostre risposte alle sfide poste dai cinesi poiché dovremo forzatamente riconoscere che stiamo trattando con una potenza nucleare [...]. Alternativamente, ci troveremo nell'impellenza di prendere più profondi ed espliciti impegni per la sicurezza dei vicini della Cina». ⁹⁵

Come abbiamo visto, inoltre, vi era da considerare che, in virtù dell'acquisizione dell'arma atomica da parte di Pechino, sarebbe stato molto più difficile cercare di contenere le aspirazioni nucleari tedesche, fatto questo che, già di per sé, come abbiamo visto, rappresentava un grosso problema sia per gli americani, che per i sovietici. A tal proposito, in particolare, si scriveva:

«La questione di un possibile sviluppo di una forza nucleare nazionale da parte della Germania riguarda la sicurezza

⁹⁴ *Draft Position Paper*, August 14, 1964, in FRUS, 1964-1968, vol. XI, *Arms Control and Disarmament*, cit., p. 97.

⁹⁵ OFFICE OF INTERNATIONAL SECURITY AFFAIRS AT THE DEPARTMENT OF DEFENSE, *China as a Nuclear Power (Some Thoughts Prior to the Chinese Test)*, October 7, 1964, p. 5, in www.gwu.edu.

tedesca. [...] Un capovolgimento radicale nelle relazioni americane con la Germania, a causa delle quali la Germania si sentisse abbandonata dagli Stati Uniti ma ancora soggetta a minacce esterne, potrebbe far apparire necessaria una forza nucleare nazionale tedesca per la sicurezza della Germania. [...] Un'altra considerazione che potrebbe rientrare nella decisione riguardante lo sviluppo o meno di una forza nucleare nazionale è quella riguardante il prestigio tedesco nella politica internazionale».⁹⁶

Johnson era perfettamente consapevole del fatto che il nucleare cinese non rappresentasse solo un pericolo di per sé; la questione relativa alla proliferazione nucleare, infatti, era così delicata e complessa da prescindere dalle scelte di un solo paese. Osservava, in merito, Johnson:

«Il problema non era solo la questione della Cina. Era la questione di come trattare con molte importanti nazioni, di tutte le grandezze e di tutti i livelli di stabilità politica, equipaggiate con le armi nucleari. Tutto quello che potevo fare era muovermi il più velocemente possibile durante la mia presidenza per rallentare la gara alle armi, per raggiungere degli accordi internazionali sul loro controllo, e per prevenire la continuazione della proliferazione di armi che avrebbe potuto significare la fine della civiltà così come noi la conosciamo».⁹⁷

Questo non significava, però, che anche un solo paese non avesse il potere, con le proprie azioni, di sconvolgere l'intero assetto internazionale. Dato, infatti, il potenziale distruttivo delle armi atomiche, tutti gli equilibri politici e strategici mondiali erano divenuti più fragili e interconnessi fra loro. Johnson, quindi, proprio

⁹⁶ NIE 23-66: *West German Capabilities and Intentions to Produce Nuclear Weapons and Delivery System*, U.S. Embassy Bonn Airgram A-1512 to Department of State, April 12, 1966, pp. 5-6, in www.gwu.edu.

⁹⁷ JOHNSON, *The Vantage Point*, cit., pp. 469-470.

sulla spinta dell'atomica cinese, nominò un comitato di esperti, il *Gilpatric Committee*, con lo scopo di analizzare le questioni attinenti gli armamenti nucleari, e, soprattutto, di valutare quanto e come il test cinese avrebbe influenzato la proliferazione nucleare. Tale comitato, che tra i suoi compiti aveva anche quello di formulare dei consigli al presidente, giunse alla seguente conclusione:

«La diffusione delle armi nucleari pone una crescente grave minaccia alla sicurezza degli Stati Uniti. Le nuove capacità nucleari, per quanto primitive e indifferentemente se esse siano possedute da nazioni attualmente amiche degli Stati Uniti, aggiungeranno complessità e instabilità alla *balance* della deterrenza fra Stati Uniti e Unione Sovietica, aggraveranno il sospetto e l'ostilità fra gli Stati confinanti con le nuove potenze nucleari, porranno un carico economico inutile sulle aspirazioni delle nazioni in via di sviluppo, impediranno il compito vitale di controllare e ridurre le armi nel mondo, e eventualmente costituiranno minacce militari dirette agli Stati Uniti».⁹⁸

Ciò che si rendeva necessario, quindi, era una misura drastica e immediata, come quella rappresentata da un trattato di non-proliferazione. Quando il *Gilpatric Report* fu presentato a Johnson, infatti, apparve con grande chiarezza che doveva essere assegnata la priorità a tale obiettivo. D'altronde, lo stesso rapporto sosteneva:

«Noi dovremmo intensificare i nostri sforzi per un accordo sulla non-proliferazione e cercare al più presto la conclusione del più ampio ed efficace trattato internazionale sulla non-disseminazione e non-acquisizione delle armi nucleari possibile».⁹⁹

⁹⁸ U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Report to the President by the Committee on Nuclear Proliferation*, January 21, 1965, p. 2, in www.gwu.edu.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 7.

Il rapporto riteneva, inoltre, che l'Unione Sovietica sarebbe stata disposta a trattare con gli Stati Uniti su questo fronte. Mosca, infatti, condivideva con Washington alcune preoccupazioni di carattere internazionale: l'ascesa della Cina a super-potenza, la proliferazione nucleare in Europa e in Asia, nonché, come abbiamo visto, la paura dell'acquisizione del nucleare da parte della Germania. Riguardo al primo punto, in particolare, non va dimenticato che, già dalla fine degli anni '50, vi era stato un notevole peggioramento dei rapporti con la Repubblica Popolare Cinese di Mao.¹⁰⁰ Quest'ultima, infatti, aveva dato inizio a una vera e propria sfida ideologica e politica per la *leadership* del comunismo mondiale. Ciò indusse il Cremlino a riconsiderare sotto una luce nuova i benefici derivanti da una possibile distensione con gli americani e a guardare con crescente preoccupazione l'acquisizione della bomba atomica da parte dei cinesi. Leggiamo in un memorandum:

«In primo luogo, il deterioramento della posizione comunista cinese nel blocco comunista ha significato che l'Unione Sovietica è meno preoccupata che azioni per migliorare le relazioni la esporranno a dei reali attacchi cinesi all'interno del blocco. In secondo luogo, [i sovietici]

¹⁰⁰ Dal punto di vista della cooperazione in ambito nucleare, ciò ebbe l'effetto di far retrocedere, nel 1959, i sovietici rispetto all'impegno precedentemente assunto con Pechino di consegnare alla Cina il prototipo di una bomba nucleare e assistere gli scienziati cinesi nella sua fabbricazione. Solo pochi anni prima, infatti, nel 1957, i due paesi avevano firmato il trattato noto come *New Defense Technology Agreement*, «con il quale l'Unione Sovietica si impegnava ad assistere la controparte nello sviluppo di testate nucleari e relativi mezzi di lancio, fornendo gli strumenti e il materiale necessari e prevedendo l'invio di un prototipo di bomba nucleare che avrebbe dovuto consentire agli scienziati cinesi di realizzare quanto prima il loro programma nazionale». GALA, *Il paradosso nucleare*, cit., p. 167.

La presidenza Johnson e il trattato di non-proliferazione nucleare

devono essere genuinamente preoccupati in merito alla caotica situazione all'interno della Cina comunista e preferirebbero migliori relazioni con noi non solo nel caso di contingenze impreviste ma anche al fine di dissuaderci da ogni inclinazione che potremmo avere ad allearci con la Cina comunista contro l'Unione Sovietica».¹⁰¹

L'incrinarsi della solidità del blocco comunista, quindi, apriva nuovi spiragli in merito alla possibilità di negoziare il *Non-Proliferation Treaty*, tanto che lo stesso Johnson sosteneva:

«Io non ho dubbi che l'esplosione di un ordigno nucleare da parte della Cina comunista, alla metà di ottobre del 1964, acui pesantemente nelle menti [dei dirigenti] del Cremlino la necessità di un trattato che limiti la diffusione delle armi nucleari».¹⁰²

Per concludere, possiamo affermare che a questi eventi si aggiunsero anche altri fattori, di carattere interno, nel favorire la scelta americana e sovietica di sottoscrivere il TNP, e, più in generale, di dare inizio a una serie di accordi per la limitazione degli armamenti. Il più importante di questi fu quello economico, legato alle ingenti spese che sia gli Stati Uniti, che l'Unione Sovietica dovevano sostenere per mantenere i loro arsenali ad un livello accettabile di deterrenza nei confronti del nemico. Per quanto riguarda il *budget* militare americano, esso era già notevolmente lievitato a causa della guerra nel Vietnam, e non vi era alcuna intenzione da parte di Washington di incrementarlo ulteriormente. Inoltre, se «prima del 1967, LBJ fu generalmente rassicurato dalla

¹⁰¹ *Memorandum from the Ambassador at Large (Thompson) to Secretary of State Rusk*, October 14, 1966, in FRUS, 1964-1968, vol. XIV, *Soviet Union*, cit., p. 429.

¹⁰² JOHNSON, *The Vantage Point*, cit., p. 476.

superiorità nucleare americana e dalle intenzioni dei sovietici»,¹⁰³ già a partire dal 1965-66 questa fiducia incrollabile cominciò nuovamente a vacillare a causa della costruzione da parte dell'Unione Sovietica dei missili balistici intercontinentali. Sicuramente, anche per Mosca le motivazioni economiche ebbero un ruolo fondamentale. Già nel 1963, infatti,

«la riduzione della tensione internazionale si presentava come l'unica alternativa rispetto al progressivo peggioramento economico generale dell'URSS e alla relativa perdita di prestigio e potenza che sarebbe derivata dalla diminuzione della capacità sovietica di fronteggiare e rilanciare le sfide provenienti dal sistema capitalista».¹⁰⁴

4. Le fasi di approvazione del TNP, gli articoli del trattato e le sue prospettive future

Come abbiamo detto, il TNP ebbe un percorso di elaborazione lungo, difficile e tormentato,¹⁰⁵ che attraversò anni cruciali, nel ben più ampio panorama del confronto bipolare. La stessa impalcatura diplomatica, che fece da sostegno alla stesura e all'approvazione del trattato, fu anch'essa molto complessa; volendola analizzare nel dettaglio, possiamo affermare che i principali organi che ne fecero parte furono: l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e il Comitato delle Diciotto Nazioni per il Disarmo (ENDC), con sede a

¹⁰³ DUMBRELL, *Lyndon Johnson and Soviet Communism*, cit., p. 64.

¹⁰⁴ GALA, *Il paradosso nucleare*, cit., p. 135.

¹⁰⁵ In merito, cfr. M. SHAKER, *The Nuclear Non-Proliferation Treaty: Origin and Implementation 1959-1979*, London, Oceana Publications, 1980.

La presidenza Johnson e il trattato di non-proliferazione nucleare

Ginevra.¹⁰⁶ Anche l'AIEA,¹⁰⁷ l'EURATOM e la NATO costituirono importanti *forum* di discussione del TNP. Uno dei tratti distintivi di questo trattato, quindi, nonostante il ruolo fondamentale svolto dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica, risiedette proprio nell'essere stato il frutto di uno sforzo collegiale e multilaterale, compiuto da

¹⁰⁶ L'ENDC prese il posto del precedente *Ten-Nation Committee on Disarmament* (1959-1960), che era stato fondato grazie all'accordo raggiunto dagli Stati Uniti, dall'Unione Sovietica, dalla Francia e dalla Gran Bretagna. L'*Eighteen-Nation Committee on Disarmament* fu approvato dall'Assemblea Generale dell'ONU nel dicembre 1961, e si riunì, per la prima volta, il 14 marzo 1962. Di quest'organo facevano parte i paesi del comitato originario, tranne la Francia, che se ne era dissociata, più otto nuovi membri, tra i quali figuravano il Brasile, l'India e il Messico. L'ENDC era prevalentemente un *forum* di carattere internazionale, con il compito di discutere provvedimenti riguardanti il controllo degli armamenti e di assicurare un dialogo pacifico fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica su queste tematiche; pur essendo un organo sussidiario dell'Assemblea Generale, esso, però, manteneva, rispetto a quest'ultima, una discreta indipendenza. In relazione al TNP, all'interno dell'ENDC, molto importante era la funzione dei due presidenti permanenti, poiché essi erano a capo del processo di negoziazione del trattato. Questa carica era ricoperta dai rappresentanti dell'Unione Sovietica e degli Stati Uniti, i quali ultimi designarono William Foster; gli altri paesi, invece, si avvalevano di rappresentanti che rivestivano l'incarico a rotazione.

¹⁰⁷ Fu il presidente americano Eisenhower a contribuire alla creazione della AIEA; egli, infatti, nel dicembre del 1953, pronunciò, presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, l'importante discorso noto come *Atoms for Peace*, e, in merito alla proliferazione nucleare, suggerì l'istituzione di una nuova struttura che servisse ad assicurare un uso pacifico dell'energia atomica. Le idee contenute in quel discorso servirono poi come base per lo statuto e per l'istituzione, nel 1957, dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA), un organo delle Nazioni Unite con la finalità di «accelerare e aumentare il contributo dell'energia atomica alla pace, alla salute e alla prosperità nel mondo». Cfr. <http://www.iaea.org/About/statute.html>. Sempre al riguardo, si ricordino le parole dello stesso Eisenhower, il quale affermò: «Ho trascorso la mia vita studiando la forza militare come deterrente bellico e il tipo di armamenti militari necessari per vincere una guerra [...]. Quando arriveremo al punto, come accadrà un giorno, che entrambe le parti sapranno che qualsiasi conflitto su scala allargata, al di là dell'elemento sorpresa, porterà alla reciproca e completa distruzione, forse avremo il buon senso di incontrarci al tavolo delle trattative con la consapevolezza che l'era degli armamenti è finita e che il genere umano deve adeguare le proprie azioni a questa verità, oppure morire». Cit. in DAHL, *Democrazia o Tecnocrazia?*, cit., pp. 60-61. Inoltre, riguardo alla relazione fra l'AIEA e il TNP, cfr. G.H. QUESTER, *The Nuclear Nonproliferation Treaty and the International Atomic Energy Agency*, in «International Organization», XXIV, 2, Spring 1970, pp. 163-182. Ma si veda anche <http://www.iaea.org/newscenter/focus/npt/index.shtml>.

diverse istituzioni e nazioni, le quali, all'interno di un processo dialettico, diedero ognuna il proprio rilevante contributo per giungere alla sua elaborazione finale. A conclusione della sessione dei lavori dell'ENDC, dedicata alla formulazione del TNP, infatti, Foster affermava:

«Molte opinioni sono state espresse durante i nostri incontri in merito al *draft* del trattato di non-proliferazione. Le nostre discussioni sui differenti punti di vista hanno ampiamente aiutato a chiarire molti aspetti del trattato. Le nostre discussioni sono state anche degne di nota per il fatto che, dove ci sono state delle differenze, le nostre posizioni tuttavia sono sempre state discusse in una atmosfera costruttiva e dignitosa. Da parte mia, vorrei esprimere il mio apprezzamento, e quello dell'intera delegazione americana, per le piacevoli relazioni personali [...] che ci hanno reso possibile armonizzare le nostre idee nel *report* finale nel corso delle discussioni informali».¹⁰⁸

Indubbiamente, però, fra tutti gli organismi internazionali che contribuirono alla stesura del *Non-Proliferation Treaty*, un ruolo cruciale, come si è visto, fu svolto dall'ENDC. Fu proprio durante una seduta dell'*Eighteen-Nation Committee on Disarmament*, quella del 21 gennaio 1964, che William Foster lesse un importante messaggio del presidente Johnson, in cui venivano descritti cinque obiettivi fondamentali auspicati dagli Stati Uniti. Uno di questi riguardava esattamente il contenimento del fenomeno della proliferazione nucleare; scriveva Johnson:

«Per fermare la diffusione delle armi nucleari a nazioni che ora non le controllano, concordiamo:

¹⁰⁸ ENDC/Pv. 380, March 14, 1968, p. 4.

La presidenza Johnson e il trattato di non-proliferazione nucleare

(a) che le armi nucleari non siano trasferite sotto il comando nazionale di Stati che ora non le controllano, e che tutti i trasferimenti di materiale nucleare per scopi pacifici abbiano luogo sotto effettive garanzie internazionali;

(b) che le maggiori potenze nucleari accettino in numero sempre maggiore per le loro attività nucleari pacifiche le stesse ispezioni che essi raccomandano ad altri Stati. [...]

Ognuna di queste tappe proposte è importante per la pace. Su nessuna di loro è impossibile un accordo. Il miglior modo per dare inizio al disarmo è iniziare – e gli Stati Uniti sono pronti a concludere importanti accordi su questi punti e a prendere in considerazione ogni altra proposta ragionevole».¹⁰⁹

Nella sessione del 28 gennaio 1964, invece, il rappresentante sovietico, Tsarapkin, lesse il “*Memorandum del governo dell’URSS sulle misure per rallentare la corsa agli armamenti e allentare la tensione internazionale*”. Anche in questo caso, fra le misure elencate figurava la prevenzione della diffusione delle armi nucleari; si diceva nel memorandum:

«Un ampliamento della cerchia di Stati che posseggano armi nucleari aumenterebbe di molte volte il pericolo dello scoppio di una guerra termonucleare. Allo stesso tempo un ampliamento della cerchia degli Stati nucleari renderebbe anche molto più difficile risolvere il problema del disarmo. Il governo sovietico rileva che ad oggi c’è una crescente consapevolezza nel mondo del pericolo che minaccia l’umanità in relazione alla diffusione delle armi nucleari. È dovere di tutti i governi compiere ogni sforzo per evitare questo pericolo prima che sia troppo tardi».¹¹⁰

La negoziazione all’interno dell’ENDC conobbe sostanzialmente due fasi: la prima riguardò il periodo che va dall’insediamento del

¹⁰⁹ Cit. in ENDC/Pv. 157, January 21, 1964, p. 12.

¹¹⁰ ENDC/Pv. 160, January 28, 1964, pp. 8-9.

comitato, nel 1962, fino al 1965; la seconda, invece, si estese dall'estate del 1965 alla ratifica del trattato, nel 1970. Tali fasi si svolsero parallelamente ad avvenimenti importanti, che, inevitabilmente, provocarono delle ripercussioni sui negoziati in atto.¹¹¹ Nonostante le difficoltà, comunque, i lavori del *Committee* continuarono e, dal luglio 1965 all'aprile 1968, si registrò una febbrile attività, quasi completamente dedicata alla negoziazione del trattato di non-proliferazione. In particolare, il 17 agosto 1965, gli americani portarono all'attenzione di tale organo un *draft* del trattato e, durante la XX sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dello stesso anno, anche l'Unione Sovietica presentò la sua prima bozza di un *Non-Proliferation Treaty* (composta da un preambolo e da sette articoli). Ad essa fece seguito l'importante risoluzione ONU n. 2028, che fissò cinque principi fondamentali ai quali si sarebbe dovuto ispirare un trattato di non-proliferazione delle armi nucleari.¹¹²

¹¹¹ Pensiamo, ad esempio, alla firma del *Test Ban Treaty*, del 1963, a cui il TNP si è ispirato e al quale fa esplicito riferimento nel suo preambolo. Anche la detonazione della bomba nucleare cinese, che, come abbiamo visto, riportò in primo piano, a livello globale, la questione della non-proliferazione degli armamenti nucleari, ebbe un notevole impatto sui negoziati. Per quanto riguarda la guerra del Vietnam, invece, essa paralizzò letteralmente i lavori all'interno dell'ENDC, tanto che la sessione degli inizi del 1965 non fu nemmeno convocata. Proprio in merito a tale guerra, Tsarapkin ebbe parole molto dure nei confronti degli Stati Uniti; egli affermò: «Un'oscura ondata di aggressione imperialistica ha attraversato il mondo, un'ondata di cruda violenza e d'intervento negli affari interni di altri Stati. Ovunque noi vediamo violazioni all'integrità territoriale e all'indipendenza politica degli Stati». ENDC/Pv. 220, August 3, 1965, p. 5.

¹¹² Tali principi erano i seguenti: «(a) Il trattato dovrebbe mancare di qualunque tipo di via d'uscita che potrebbe permettere alle potenze nucleari e non-nucleari di far proliferare, direttamente o indirettamente, le armi nucleari sotto qualsiasi forma; (b) il trattato dovrebbe rappresentare un equilibrio accettabile fra le reciproche responsabilità e gli obblighi delle potenze nucleari e non-nucleari; (c) il trattato dovrebbe essere un passo verso il raggiungimento di un generale e completo disarmo

Il 1966, invece, fu un anno molto importante per il TNP, poiché si risolse definitivamente uno dei maggiori motivi di attrito fra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti: quello relativo alla già menzionata questione dell'MLF. Al contempo, però, emerse un'altra questione, legata all'art. III del trattato, che rischiò nuovamente di rallentare le trattative in atto.¹¹³ Tale articolo riguardava le ispezioni, da parte di un ente internazionale (l'AIEA o l'EURATOM), all'interno dei confini degli Stati firmatari non-nucleari, al fine di assicurare che i programmi civili di produzione dell'energia atomica non fossero tramutati in programmi per scopi militari¹¹⁴ e, proprio sulla scelta di quale ente dovesse essere preposto a tale compito, si concentrarono i principali motivi di disappunto. I sovietici, infatti, pensavano che spettasse all'AIEA e non all'EURATOM occuparsi della questione delle ispezioni, in quanto essi ritenevano che tali

e, nello specifico, un disarmo nucleare; (d) dovrebbe contenere ammissibili e produttive clausole per assicurare l'efficacia del trattato stesso; (e) nessun elemento all'interno del trattato dovrebbe compromettere il diritto di un qualsiasi gruppo di Stati a concludere trattati regionali aventi la finalità di assicurare una totale assenza di armi nucleari nei loro territori». 20 U.N. GAOR 1382, A/RES/2028(XX), November 19, 1965, in www.un.org. Sul tema riguardante il ruolo dell'ONU in merito alla tematica del disarmo, cfr. C.N. VAN DOREN, *U.N. Involvement in Disarmament: The Case of the Non-Proliferation Treaty*, in «The American Journal of International Law», LXIV, 4, September 1970, pp. 191-194. L'autore, in particolare, analizza l'apporto che tale organizzazione diede alla formulazione e alla stesura del TNP, non solo attraverso il ruolo svolto dall'ENDC, che, comunque, come abbiamo visto, restava un organo indipendente, ma, anche, attraverso gli studi del segretario generale dell'ONU e una serie di risoluzioni, aventi per oggetto il disarmo, che si succedettero negli anni.

¹¹³ Per un'analisi dei punti più critici emersi durante la stesura del trattato, cfr. E.L.M. BURNS, *The Nonproliferation Treaty: Its Negotiations and Prospects*, in «International Organization», XXIII, 4, Autumn 1969, pp. 789-807.

¹¹⁴ Come abbiamo visto, l'articolo III fu menzionato da Johnson nell'incontro di Glassboro e fu lasciato in bianco nel testo presentato congiuntamente dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica all'ENDC, il 24 agosto 1967. Per il testo di tale trattato, cfr. *Draft Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, in «The American Journal of International Law», LXII, 1, January 1968, pp. 308-311.

ispezioni si sarebbero potute trasformare in una sorta di spionaggio da parte dei paesi del Mercato Comune all'interno dei loro confini. Gli alleati europei degli Stati Uniti, invece, erano più propensi a delegare tali poteri all'EURATOM. Vi era, poi, un'ulteriore questione legata a tale articolo, che fu sollevata durante i negoziati da molti Stati non-nucleari. Tali Stati, infatti, accusavano il TNP di essere fortemente discriminatorio nei loro confronti, in quanto sarebbero stati gli unici a subire le ispezioni cui faceva riferimento l'art. III. Il presidente Johnson, su questo punto, nel dicembre 1967, fece un'importante dichiarazione; egli, infatti,

«annunciò che gli Stati Uniti avrebbero accettato le ispezioni dell'AIEA in merito “a tutte le attività nucleari negli Stati Uniti, escluse quelle con diretta rilevanza per la sicurezza nazionale”».¹¹⁵

La Gran Bretagna, poco dopo, fece la stessa dichiarazione, mentre l'Unione Sovietica si astenne dal pronunciarsi in merito. Alla fine, comunque, nonostante queste promesse, fu solo grazie ad un complesso dibattito e all'individuazione di un compromesso fra le due istanze che si riuscì a rendere possibile la stesura di un articolo III che fosse comunemente condiviso. Ciò permise l'elaborazione di un ulteriore testo congiunto, fra Stati Uniti e Unione Sovietica, quello del 18 gennaio 1968, che includeva il tanto discusso art. III,

¹¹⁵ Cit. in E.B. FIRMAGE, *The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, in «The American Journal of International Law», LXIII, 4, October 1969, p. 726.

gli emendamenti presentati dalle varie delegazioni al precedente trattato e tre nuovi articoli (V, VI e VII).¹¹⁶

L'art. VI, in particolare, si occupava di un aspetto molto delicato, lasciato in sospeso dal precedente *draft*, quello relativo al disarmo da parte delle nazioni che possedevano già le armi nucleari. Tale articolo, infatti, anch'esso molto contestato, nella sua versione definitiva,

«per la prima volta nella storia, impone[va] un obbligo legale multilaterale in capo agli Stati parti del trattato di perseguire il disarmo nucleare e un completo e generale disarmo».¹¹⁷

È importante sottolineare che l'inserimento dell'art. VI nel TNP rappresentò una piccola vittoria per gli Stati non-nucleari, che si batterono con determinazione contro la resistenza americana e sovietica a fare delle concessioni sulla tematica più ampia del

¹¹⁶ Riguardo al testo di questo nuovo trattato, l'art. V aveva il compito di assicurare che «i benefici potenziali derivanti da qualsiasi applicazione pacifica delle esplosioni nucleari sarebbero stati resi disponibili, attraverso idonee procedure internazionali, agli Stati non-nucleari». *Draft Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, in «The American Journal of International Law», LXII, 3, July 1968, pp. 817-822. L'art. VII, invece, riconosceva il diritto degli Stati di concludere dei trattati regionali per la costituzione di *nuclear-free zones*.

¹¹⁷ ENDC/Pv. 381, July 16, 1968, p. 5. Proprio a tal proposito, lo stesso Foster, a poche settimane dalla presentazione del testo cui si faceva riferimento, «sollevò la questione di che cosa sarebbe accaduto dopo il TNP, dal momento che esso invitava gli Stati che possedevano le armi nucleari a negoziare “in buona fede” nella direzione del disarmo nucleare». *Memorandum for the Record of the 584th Meeting of the National Security Council*, March 27, 1968, in FRUS, 1964-1968, vol. XI, *Arms Control and Disarmament*, cit., p. 559. Egli, però, al contempo, riferendosi agli americani, diceva: «Noi abbiamo già fatto numerose importanti proposte – il *comprehensive test ban*; il taglio nella produzione di materiali nucleari per le armi; il congelamento dei sistemi di armi strategiche offensive-difensive. Una nuova proposta riguardante i fondali marini ora sta per essere considerata all'interno del [nostro] governo». *Ibid.*

controllo degli armamenti.¹¹⁸ Tali Stati, infatti, vollero instaurare un legame fra la *nuclear non-proliferation* e la volontà delle potenze atomiche di ridurre il loro arsenale nucleare; essi, inoltre, considerarono l'art. VI come una giusta contropartita al loro impegno a non sviluppare dei programmi nucleari militari autonomi. Secondo alcuni autori, proprio questo piccolo provvedimento avrebbe potuto rappresentare il banco di prova della tenuta dell'intero TNP. Afferma, in merito, Firmage:

«Il singolo provvedimento più importante del trattato, comunque, dal punto di vista di un successo di lungo termine o di un fallimento dei suoi obiettivi di prevenzione della proliferazione, è l'articolo VI».¹¹⁹

Prima di giungere alla stesura finale del TNP, vi fu un terzo testo congiunto fra Stati Uniti e Unione Sovietica, del marzo 1968, cui seguì, dopo ulteriori discussioni e modifiche, il testo definitivo del trattato, del maggio dello stesso anno.¹²⁰ Il trattato di non-

¹¹⁸ Inizialmente, infatti, il contenuto dell'art. VI si trovava all'interno del preambolo del TNP. Gli Stati non-nucleari, invece, vollero che esso fosse inserito in un vero e proprio articolo del trattato.

¹¹⁹ FIRMAGE, *The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, cit., p. 732. Egli, inoltre, aggiungeva: «Il trattato avrà un'adesione continua solo se i negoziati porteranno a degli accordi significativi per porre fine alla gara alle armi nucleari e a un qualche movimento verso il disarmo nucleare». *Ibid.*, p. 733. In effetti, ciò fu quello che si verificò dopo la firma del trattato di non-proliferazione, che, in un certo senso, pur non conducendo a un completo *disarmament*, funzionò da apripista a una serie di importanti accordi internazionali aventi proprio questa finalità.

¹²⁰ Il cuore del TNP era costituito soprattutto dai primi 3 articoli, nei quali gli Stati nucleari si impegnavano a non trasferire le armi nucleari o il loro controllo agli Stati che non le possedevano e a non assisterli a produrle o a procurarsele. Gli Stati non-nucleari, a loro volta, s'impegnavano a non riceverle e a non produrle, e ad accettare delle ispezioni che permettessero di controllare che l'impiego pacifico di energia nucleare non si convertisse nella produzione di armi, questo tramite un accordo internazionale con l'AIEA. Notiamo, quindi, come il *Non-Proliferation Treaty* sia un po' carente dal punto di vista delle misure sulla salvaguardia, che dovrebbero essere

188

proliferazione ricevette il plauso dell'Assemblea Generale dell'ONU, con la risoluzione n. 2373, nel giugno 1968; con essa l'Assemblea augurò la più vasta adesione possibile e invitò l'ENDC

«a portare avanti con urgenza dei negoziati su misure effettive riguardanti la fine della gara alle armi nucleari [...] e un trattato sul generale e completo disarmo sotto stretto ed efficace controllo internazionale».¹²¹

Il 1° luglio del 1968, il TNP fu firmato dagli Stati Uniti, dall'Unione Sovietica e dalla Gran Bretagna (i paesi depositari) e da altri 40 Stati, entrando in vigore il 5 marzo del 1970. Kosygin, parlando del trattato, si esprime con queste parole:

«La conclusione di un trattato di non-proliferazione delle armi nucleari rappresenta un grande successo in favore della pace. Dal momento in cui le armi nucleari sono apparse per la prima volta l'Unione Sovietica si è fermamente e consistentemente impegnata per liberare l'umanità dalla minaccia nucleare. Il trattato è un passo importante verso questo obiettivo dal momento che esso pone delle barriere

rafforzate, in quanto, al di là dell'aspetto della diversione, non vi è la possibilità di vigilare sul rispetto effettivo del trattato. Per quanto riguarda gli altri articoli: l'articolo VIII riguardava le "Conferenze di revisione", che potevano convocarsi ogni 5 anni e le maggioranze necessarie per gli emendamenti; l'articolo IX indicava gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica e la Gran Bretagna come depositari del trattato e apriva la firma a tutti gli Stati, anche quelli esclusi dai negoziati preparatori. L'articolo X riconosceva agli Stati firmatari il diritto di recedere dal trattato, laddove si fossero verificate delle circostanze straordinarie, connesse ai fini del trattato stesso, che ne compromettessero gli interessi supremi; esso, inoltre, prevedeva, tra le altre cose, che dopo venticinque anni dall'entrata in vigore del TNP, fosse convocata una conferenza, nella quale si sarebbe deciso se tale trattato poteva rimanere in vigore a tempo indeterminato (fatto questo che si decise, nel maggio del 1995, durante la conferenza che si riunì a New York). L'articolo XI, infine, conteneva l'elenco delle lingue ufficiali. Il testo integrale del TNP è in <http://disarmament.un.org/treaties/t/npt/text>.

¹²¹ 22 U.N. GAOR 1672, A/RES/2373(XXII), June 12, 1968, in www.un.org.

contro l'ulteriore disseminazione delle armi nucleari e riduce il pericolo dello scoppio di una guerra nucleare».¹²²

Inizialmente, non vi aderirono alcune nazioni chiave per il processo di non-proliferazione (anche se alcune di esse lo avrebbero firmato in seguito); tra queste figuravano la Francia (che affermò che avrebbe comunque osservato il TNP e vi aderì nel 1992), la Cina (che firmò anch'essa il trattato nel 1992), il Brasile, il Giappone,¹²³ Israele, l'India e il Pakistan (che ad oggi si sono astenuti dal farne parte), l'Egitto e il Sud Africa (quest'ultimo Stato, dopo essersi dotato di ordigni nucleari, decise poi di smantellarli); la Corea del Nord, invece, dopo l'adesione al trattato, nel 1985, ne è uscita nel 2003; molto controversa, infine, risulta la posizione dell'Iran.¹²⁴ A oggi, gli Stati firmatari sono 190 e il TNP resta, comunque, uno dei trattati più ratificati al mondo.¹²⁵

¹²² Cit. in ENDC/Pv. 381, July 16, 1968, p. 9.

¹²³ Il Giappone era il paese che, nel mondo, aveva conosciuto più di tutti quelle che potevano essere le drammatiche conseguenze dell'utilizzo del nucleare. Su tale argomento, cfr. D.I. OKIMOTO, *Japan's Non-Nuclear Policy: The Problem of the NPT*, in «Asian Survey», XV, 4, April 1975, pp. 313-327.

¹²⁴ Cfr. W.L. HUNTLEY, *North Korea, Iran and the Npt*, in «International Affairs», LXXXII, 4, July 2006, pp. 723-742.

¹²⁵ Sul punto, cfr. J. SIMPSON, *Nuclear Non-Proliferation in the Post-Cold War Era*, in «International Affairs», LXX, 1, January 1994, pp. 17-39.